

Jalisco a medio camino



**BALANCE PARCIAL
2018-2022**

**VOLUMEN I. POLÍTICAS
PÚBLICAS LOCALES**

**David Gómez-Álvarez
Carlos Iván Moreno
Máximo Ernesto Jaramillo-Molina
(coords.)**

Jalisco a medio camino. Balance parcial 2018-2022. Volumen I. Políticas públicas locales / Coordinación David Gómez Álvarez-Pérez, Carlos Iván Moreno Arellano, Máximo Ernesto Jaramillo-Molina; prefacio Mauricio Merino Huerta; textos Adrián Alfredo Fernández Bremauntz... [et al.] – 1a. ed. – Guadalajara, Jalisco: CUCEA : Editorial Universidad de Guadalajara, 2023.

960 páginas: ilustraciones ; 23 cm.

Contenido: V. I. Políticas públicas locales. – Obra dividida en cinco apartados: Política social. -- Política urbana y medio-ambiental. -- Política económica. -- Política de gobierno y de seguridad. -- Finanzas públicas. Incluye referencias bibliográficas.

ISBN obra completa 978-607-571-852-1

ISBN volumen I 978-607-571-853-8

1. Administración pública-Jalisco 2. Jalisco-Política económica 3. Jalisco-Política y gobierno 4. Jalisco-Condiciones económicas 5. Jalisco-Condiciones sociales I. Gómez-Álvarez Pérez, David, coordinador II. Moreno Arellano, Carlos Iván, coordinador III. Jaramillo-Molina, Máximo Ernesto, coordinador IV. Merino Huerta, Mauricio, prefacio V. Fernández Bremauntz, Adrián Alfredo, autor

354.7235 .J21 CDD21

HC137 .J2 .J21 LC

KNV THEMA

Todos los derechos de autor y conexos de este libro, así como de cualquiera de sus contenidos, se encuentran reservados y pertenecen a la Universidad de Guadalajara. Por lo que 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.

Queda prohibido cualquier uso, reproducción, extracción, recopilación, procesamiento, transformación y/o explotación, sea total o parcial, sea en el pasado, en el presente o en el futuro, con fines de entrenamiento de cualquier clase de inteligencia artificial, minería de datos y texto y, en general, cualquier fin de desarrollo o comercialización de sistemas, herramientas o tecnologías de inteligencia artificial, incluyendo pero no limitando a la generación de obras derivadas o contenidos basados total o parcialmente en este libro y/o en alguna de sus partes. Cualquier acto de los aquí descritos o cualquier otro similar, está sujeto a la celebración de una licencia. Realizar alguna de esas conductas sin autorización puede resultar en el ejercicio de acciones jurídicas.

Jalisco a medio camino

**BALANCE PARCIAL
2018-2022**

**VOLUMEN I. POLÍTICAS
PÚBLICAS LOCALES**



Ricardo Villanueva Lomelí
Rectoría General

Héctor Raúl Solís Gadea
Vicerrectoría Ejecutiva

Guillermo Arturo Gómez Mata
Secretaría General

Carlos Iván Moreno Arellano
**Coordinación General Académica
y de Innovación**

Luis Gustavo Padilla Montes
**Rectoría del Centro Universitario de
Ciencias Económico Administrativas**

Missael Robles Robles
**Coordinación de Entidades Productivas para
la Generación de Recursos Complementarios**

Sayri Karp Mitastein
Dirección de la Editorial

TR/NSVERS/L

Incidencia estratégica en políticas públicas

David Gómez-Álvarez
Dirección Ejecutiva

Paula Solange González Neri
Coordinación de Administración y Finanzas

Mariana Peregrina Espinosa de los Monteros
**Coordinación de Proyectos, Vinculación
e Internacionalización**

Ariadna Leñero Gómez
Coordinación de Comunicación y Diseño

Felipe Medel Terrones
José Miguel Castro Camarena
Coordinación de Investigación

David Ricardo González Ruiz
Coordinación de Análisis Estratégico

D.R. © 2023, Universidad de Guadalajara

20 EDITORIAL
UNIVERSIDAD
DE GUADALAJARA

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

01 800 834 54276
www.editorial.udg.mx

ISBN obra completa 978-607-571-852-1
ISBN volumen I 978-607-571-853-8

Febrero de 2023

Hecho en México
Made in Mexico

Esta obra fue sometida a dictaminación doble ciego de acuerdo con las normas establecidas por la Universidad de Guadalajara.

DOI volumen I: <https://doi.org/10.32870/9786075718538>



Este trabajo está autorizado bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND) lo que significa que el texto puede ser compartido y redistribuido, siempre que el crédito sea otorgado al autor, pero no puede ser mezclado, transformado, construir sobre él ni utilizado con propósitos comerciales. Para más detalles consúltese <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>

Jalisco a medio camino

**BALANCE PARCIAL
2018-2022**

**VOLUMEN I. POLÍTICAS
PÚBLICAS LOCALES**



CUCEA
El mejor lugar para el talento

20 EDITORIAL
UNIVERSIDAD
DE GUADALAJARA

TR/NSVERS/L
Incidencia estratégica en políticas públicas

Primera edición electrónica, 2023

Coordinación

David Gómez-Álvarez Pérez
Carlos Iván Moreno Arellano
Máximo Ernesto Jaramillo-Molina

Gestión de contenidos

Ariadna Leñero Gómez
Calep Pimienta González
Mariana Peregrina Espinosa de los Monteros
Felipe de Jesús Medel Terrones

Prefacio

Mauricio Merino Huerta

© Textos

Adrián Alfredo Fernández Bremauntz
Adriana Inés Olivares González
Adriana Pantoja de Alba
Agustín del Castillo Sandoval
Agustín Escobar Latapí
Aldo Adonais González Lee
Alejandro Mendo Gutiérrez
Alfonso Petersen Farah
Alfredo Henry Hidalgo Rasmussen
Álvaro Quintero Casillas
Ana María Vázquez Rodríguez
Andrés Barrios Arenas
Andrés de la Peña Subacius
Antonio Ruiz Porras
Carlos Bauche Madero
Carlos Eduardo Barba Solano
Carlos González Figueredo
Carlos Iván Moreno Arellano
Carlos Luis Moreno Jaimes
Cristhy Alejandra Alpuche Cabrera
Daniela Herrera González
David Gómez-Álvarez Pérez
David López-García
Diego Cedillo Morales
Diego Escobar González
Edgar Alejandro Ruvalcaba-Gómez
Eduardo López-Moreno Romero
Eduardo Santana Castellón
Elton Joshua Azael Osorio Lara
Emilia García-Arteaga Molinar
Enrique José Jardel Peláez

Érika Adriana Loyo Beristain
Felipe de Jesús Medel Terrones
Gerardo Bernache Pérez
Gloria Irais Bonilla Casillas
Héctor Eduardo Castañón Reyes
Javier Emmanuel Anguiano Pita
Jesús Jaime Cervantes Cervantes
José Arturo Gleason Espíndola
José de Jesús Ayala Padilla
José Medina Mora Icaza
Jorge Ignacio Villaseñor Becerra
Juan Carlos Silas Casillas
Juan Diego Omar Martínez Delgado
Juan Guillermo Márquez Gutiérrez
Leonardo Adalberto Gatica Arreola
Luis Ignacio Román Morales
Luz Celina Camarena Romero
Marcela Rubí Aguilar Arévalo
Marcos Pablo Moloeznik
María de Lourdes Morales Canales
María Guadalupe Ramos Ponce
Martha Patricia Pereira Moncayo
Máximo Ernesto Jaramillo-Molina
Moisés Alejandro Alarcón Osuna
Nancy García Vázquez
Nicolás José Alvarado Vale
Paulina Hernández Morales
Radamanto Portilla Tinajero
Sonia Carolina Toro Morales
Violeta Guadalupe Meléndez Carranza
Yolanda Martínez Mancilla

Coordinación editorial

Iliana Ávalos González

Jefatura de diseño

Paola Vázquez Murillo

Cuidado de la edición, formación y diseño

Iliana Ávalos, Martín Martínez, Nancy Santana,
Mariana Hernández, Carlos Ocadiz,
Sofía Rodríguez, Mario Díaz, Fernanda Hernández,
Iordan Montes, Javier Salazar, Melissa Álvarez

Índice

Prefacio	13

Mauricio Merino

Estudio introductorio: políticas públicas	20

David Gómez-Álvarez

Carlos Iván Moreno

Máximo Ernesto Jaramillo-Molina

Política social

1. Pobreza y políticas públicas: 2010-2020	42

Agustín Escobar Latapí

2. Pobreza a la luz de la tendencia global, nacional y estatal	61

Carolina Toro

3. Análisis a profundidad de la evolución reciente de la inequidad de ingresos en el estado	82

Máximo Ernesto Jaramillo-Molina

4. Impacto de la política social frente a las desigualdades en Jalisco y el área metropolitana	100

Héctor E. Castañón Reyes

5. Bienestar, cuidados y seguridad social en salud durante el gobierno de Alfaro	119

Carlos Barba

6. Hacia mejores políticas de cuidado: situación actual y acciones potenciales	144

Carlos Bauche Madero

Cristhy Alejandra Alpuche Cabrera

Gloria Irais Bonilla Casillas

7. Crónica de un desmantelamiento anunciado: la cancelación del Seguro Popular	164
Carlos Moreno Jaimes	
8. Diagnóstico y evaluación de políticas públicas en materia de salud	182
Alfonso Petersen	
9. Entre la pandemia y las nuevas normas	191
Juan Carlos Silas Casillas	
10. Educación en proceso	207
Martha Pereira	
Paulina Hernández	
11. Retos y oportunidades en el sistema de educación estatal	220
Carlos Iván Moreno	
Diego Cedillo Morales	
12. Programa Visión 2024: emergencia laboral durante la pandemia	243
Adriana Pantoja de Alba	
13. Cultura: demasiado/insuficiente	266
Nicolás Alvarado	
14. Prevención e igualdad de género: resistencias maternalistas, familiaristas y paternalizantes	279
Érika Loyo Beristáin	
15. Pedagogía feminista contra los mecanismos de socialización de la cultura patriarcal	295
María Guadalupe Ramos Ponce	

Política urbana y ambiental

16. El transporte público masivo: accesibilidad y exclusión social	312
David López-García	
17. Política urbana y medioambiental	328
Alfredo Hidalgo Rasmussen	
Andrés de la Peña Subacius	
18. Derecho antes que mercancía	347
Emilia Arteaga	
19. La basura en Guadalajara: entre la concesión y la contaminación	359
Alejandro Mendo G.	
Eduardo Santana C.	
Gerardo Bernache	
20. La política urbana: en el tibio papel	387
Violeta Meléndez	
21. Esfuerzos estatales en la gestión de la calidad del aire	398
Carlos González Figueroa	
22. Programa de control de la contaminación atmosférica vehicular del AMG	416
Adrián Fernández Bremauntz	
Eduardo Santana C.	
23. Políticas públicas del agua: retos y oportunidades	431
Daniela Herrera González	
José Arturo Gleason Espíndola	
24. El agua: un modelo de simulación	457
Juan Guillermo Márquez Gutiérrez	

25. Gobernanza territorial y movilidad urbana: entre la retórica y los resultados	468
Adriana I. Olivares González	
26. ¿Estamos avanzando hacia una movilidad urbana sustentable e incluyente?	490
Adonais Lee	
Elton Osorio	
27. La estrategia de desarrollo forestal sustentable: remando a contracorriente	501
Enrique J. Jardel Peláez	
28. Bosques de Jalisco: un amor que no se paga	525
Agustín del Castillo	
29. Área metropolitana de Guadalajara, ¿modelo de metrópolis?	541
David Gómez-Álvarez	
Eduardo López-Moreno	
Felipe Medel	

Política económica

30. Política económica: el empleo como una relación social y económica convulsa	564
Luis Ignacio Román Morales	
31. Una comparación entre el desarrollo económico nacional y el jalisciense	588
Antonio Ruiz Porras	
Javier Emmanuel Anguiano Pita	
Nancy García Vázquez	
32. Comportamiento de los principales indicadores económicos: una percepción ciudadana	614
José Medina Mora Icaza	

33. Desarrollo económico regional: una agenda incompleta	636
Jorge Villaseñor	
34. El campo y sus pobladores a la deriva: entre inercias, clientelismo y simulaciones	655
José Ayala Padilla	
35. El Plan Estatal de Desarrollo a largo plazo: resultados	670
Moisés Alejandro Alarcón Osuna	

Política de gobierno y de seguridad pública

36. Percepción de los funcionarios públicos sobre el gobierno digital e IA en el sector público	688
Edgar A. Ruvalcaba-Gómez	
37. Innovación pública en conectividad, servicios y habilidades digitales	710
Yolanda Martínez Mancilla	
38. Política de evaluación: avances y desafíos para su institucionalización	725
Radamanto Portilla Tinajero	
39. Planeación, evaluación y monitoreo: herramientas no aprovechadas en la administración pública	742
Diego Escobar González	
40. Crisis endémica de violencia e inseguridad	763
Marcos Pablo Moloeznik	
Luz Celina Camarena Romero	
41. Seguridad: retos desde la mirada ciudadana	780
Ana María Vázquez Rodríguez	

42. Ciudadanía organizada: la política estatal contra la corrupción	798

Lourdes Morales Canales

Marcela Rubí Aguilar Arévalo

43. Política anticorrupción: entre la promesa y la realidad	831

Álvaro Quintero Casillas

Finanzas públicas

44. Evaluación de los ingresos públicos	844

Juan Diego Omar Martínez Delgado

45. La recaudación: un instrumento sin fuerza para el cambio estructural	870

Jaime Cervantes

46. Entre la inercia y la urgencia	882

Leonardo A. Gatica Arreola

47. Del plan de gobierno a la realidad presupuestaria	911

Andrés Barrios Arenas

Semblanzas	937

Prefacio

Mauricio Merino

I

Tengo frente a mí casi un millar de páginas escritas por medio centenar de personas expertas, en las que se abordan temas directamente vinculados con la calidad de la vida en Jalisco, desde el mirador de la intervención del Estado en la solución de los problemas públicos que la desafían. Este volumen, coordinado por tres reconocidos académicos que acumulan una larga experiencia profesional dentro y fuera de las aulas universitarias, no titubea en su cometido: es una revisión, tan completa y crítica como ambiciosa, de los cursos de acción que han seguido y que —eventualmente— podrían seguir los gobiernos para hacer frente a esos problemas fundamentales.

Mentiría si escribiera que se trata de un libro típico de políticas públicas, aunque sus autores utilicen ese término para organizar sus contenidos: en realidad es mucho más (y responde a otra lógica). Me explico: cada uno de los temas seleccionados se aborda al menos desde dos miradas complementarias que combinan la investigación y las emociones, el diagnóstico y la interpretación crítica, los datos y la experiencia. En este sentido, en cada acápite hay mucho más de lo que suele encontrarse en los libros que discuten planes oficiales, programas públicos, presupuestos o la gestión de los gobiernos. Aquí hay diagnósticos robustos y evaluaciones puntuales, sustentadas en fuentes oficiales, que no solo retratan situaciones concretas, sino que relatan cómo han ido evolucionando y discuten sus causas y sus consecuencias. Hay mucho más que un análisis frío de datos y de propuestas: es un compendio de ensayos que va tejendo un panorama completo de la entidad, ilustrado con los testimonios de quienes han participado en la búsqueda de soluciones, tema por tema. Por lo demás, aunque ofrece información sumamente valiosa, no es un libro técnico ni un informe oficial, con un listado de recomendaciones en un apéndice. Sus coordinadores le han cedido la voz a las y los autores de cada capítulo y, si bien nos ofrecen un estudio preliminar que alumbr

y facilita el camino, los ensayos y los estudios originales hablan por sí mismos.

Estoy seguro de que el contenido es fiel a su título, pues veo un balance elaborado sobre la base de una metodología rígida y armonizada entre los diferentes capítulos, pero también percibo una mirada mucho más profunda y más ambiciosa: las y los autores abordan los temas de su especialidad con libertad y, por eso, cada texto puede leerse por separado sin perder un ápice en la calidad de la información. Así lo leí yo: saltando de un texto a otro, en función de mis preferencias, para descubrir —como en *Rayuela*, de Cortázar— que a pesar de todo había un hilo conductor: el rigor de los datos y de las fuentes y el compromiso con la versión humana de las políticas públicas: con la búsqueda de la huella de dolor que causan los problemas públicos vigentes en la entidad. Así que insisto en que no es un libro condenado al librero de especialistas. Cualquiera que tenga interés en Jalisco podrá leerlo sin desperdicio; necesitará tiempo, pero el esfuerzo habrá valido la pena.

II

Los coordinadores de la obra decidieron agrupar los estudios y las aportaciones en cinco apartados: política social, política urbana y medioambiental, política económica, política de gobierno y de seguridad pública y finanzas públicas. Parece un índice canónico de un libro de texto. Pero, al entrar a cada uno de los trabajos, saltan dos evidencias: la primera es la calidad de las plumas convocadas, pues aquí se han dado cita especialistas conocidos y reconocidos en sus campos de estudio, que discuten los cursos de acción —o de inacción— por los que ha optado Jalisco para lidiar con los problemas públicos de la entidad, desde las teorías de entrada que defienden y dominan cada uno de ellos. No solo se ofrecen datos fríos sobre la pobreza, la desigualdad o sobre los principales derechos sociales —la salud y la educación—, sino que se ofrecen las claves para entenderlos.

Quienes escriben sobre la política urbana y sus múltiples aristas —infraestructura, vivienda, movilidad, calidad del aire, de la tierra y del agua, gestión metropolitana— o sobre los obstáculos que se oponen al desarrollo económico o la creación de empleos, o sobre las restricciones que se

anudan entre la gestión, las finanzas y el gasto público, lo hacen marcando su posición propia, sus fuentes y su experiencia. Así que quien recorra estas páginas tendrá, a un tiempo, información precisa sobre la situación social, económica, administrativa y financiera de Jalisco y un curso completo sobre los temas que aborda.

De otra parte, llama la atención que el acento común esté en las personas: en los seres humanos que habitan Jalisco y que sea desde ahí, desde ese mirador de carne y hueso, que se van eslabonando los diferentes ensayos de este volumen. Me gusta mucho que así sea, porque ese es el enfoque más apreciado y más útil de las políticas públicas: el que mira hacia la gente y quiere entender la huella de dolor que lastima su vida cotidiana. Pero no desde el discurso fácil o las promesas que intentan ganar votos, sino desde el reconocimiento de las causas que producen esos problemas y el estudio honesto de las soluciones factibles. No tengo duda de que esa es la aportación principal de este libro: no es un debate político ni ligero, sino un conjunto de estudios que plantea los problemas de Jalisco como aquellos que dañan la calidad de vida de quienes lo habitan, con evidencia y datos verificables, sin ocurrencias y sugiriendo cursos de acción viables.

Se dice rápido, pero detrás de esa forma de plantear la intervención del Estado en los asuntos que nos importan hay mucha historia y muchos debates. Entre ellos hay al menos tres que siguen haciendo daño y que enunciaré aquí, por sus rasgos más visibles: el primero es el tecnocrático, que durante años aconsejó que los gobiernos se hicieran a un lado de los asuntos públicos, bajo el supuesto según el cual el mercado —el libre intercambio entre individuos igualmente libres— tendería a resolverlos con más eficiencia. Quienes defendían ese enfoque alegaban que el Estado debía desregular la convivencia y que solo debía intervenir para corregir las fallas del mercado: para ofrecer seguridad, para evitar monopolios, para conjurar asimetrías de información, para mitigar excesos o daños inesperados y, acaso, para establecer un piso común de negociación. Algunos preferirían llamarle: el enfoque neoliberal.

El segundo fue, literalmente, su opuesto: el burocrático, que veía a las políticas públicas como un asunto exclusivo de los gobiernos, que se expresaban a través de planes y programas diseñados, dirigidos e implementados por las mismas oficinas que los publicaban. Ese enfoque fue tan potente que, hasta la fecha, es muy frecuente que las políticas públicas se

confundan con los programas presupuestarios y que, para algunos, solo exista aquello que tiene una partida inscrita en el gasto público. En contrapartida, el tercero ha sido la negación de los dos anteriores: el que rechaza a la vez la evidencia empírica, la función del mercado y la presencia de la administración pública, para preferir la sustitución de las políticas públicas por la transferencia focalizada de rentas estatales y la inversión en obras de infraestructura administradas por el Estado: el populismo.

Ninguno de esos tres alegatos corresponde con la raíz primigenia de las políticas públicas, ni es fiel a su desarrollo disciplinario. Desde su origen, el enfoque se interesó por afrontar los grandes problemas de la civilización —así lo escribió Harold D. Lasswell desde mediados del siglo pasado— con el mismo interés y la misma coordinación que genera una amenaza o un conflicto bélico. Reconocer que hay situaciones que lastiman la vida y la convivencia es cosa muy diferente a decir que los intercambios de la economía pueden arreglar todo o que el Estado solo debe intervenir cuando la mano invisible fracasa. Por el contrario, el Estado debe afirmar la seguridad, garantizar derechos, defender la legalidad y combatir la desigualdad. Del otro lado, tampoco es cierto que las políticas públicas dependan única y exclusivamente de los recursos y de la voluntad de quienes encabezan temporalmente el gobierno ni que su propósito sea solamente paliar los efectos de los problemas más evidentes ni, mucho menos, que su misión sea repartir dinero y hacer obras públicas. Si algo demuestran los estudios reunidos en este volumen, es que los problemas públicos que no se afrontan desde sus causas, se perfeccionan y se agigantan. Los gobiernos pueden simular que cumplen con su deber y eventualmente pueden hacerlo por mucho tiempo, pero a la postre la realidad acabará desmintiéndolos, en ciclos que no solo resultan inexorables sino cada vez más profundos.

Las huellas de dolor que se describen en estos capítulos responden a esa dinámica: son problemas que pudieron evitarse, pero que se dejaron crecer y que, todavía hoy, siguen esperando soluciones causales definitivas: el crecimiento de la pobreza, la ausencia de derechos sociales garantizados, el caos metropolitano, el deterioro del medio ambiente, la inseguridad, la precariedad de los servicios públicos, la impericia administrativa son, todos, problemas derivados de la inacción, de la simulación o de la corrupción del Estado. Sería iluso pensar que algún día desaparecerán

las dificultades propias de la convivencia social: esa idea solo cabe en los programas totalitarios. Problemas públicos habrá siempre, pero no estos, ni con esta profundidad, ni expresados de la forma en que se describen en este libro. Las y los autores tienen razón: hay que mirar a los seres humanos y hay que volver a las causas que los lastiman.

III

A lo largo de estos estudios hay otras tres coincidencias que no me pasan inadvertidas: la primera se refiere al reconocimiento explícito de las restricciones que, paradójicamente, plantea el régimen federal mexicano. Todos los problemas que aquí se revisan atraviesan por ese berenjenal de redes e intereses que, en vez de contribuir a diseñar y facilitar la implementación de políticas públicas exitosas, se levanta en contra de las soluciones y en algunos casos, parece bloquearlas. Los libros de texto nos dicen —siguiendo a Richard Rose— que las políticas públicas pueden unir lo que las constituciones dividen. Sí, pero eso sucede cuando a esas divisiones entre gobiernos no se añaden celos electorales y disputa política, ni cuando las fronteras entre las competencias otorgadas a cada nivel se van diluyendo entre un caudal impreciso de facultades concurrentes, leyes generales y programas que se sobreponen y contraponen sin coordinación ni concierto. Me preocupa mucho este hilo conductor del volumen: que el federalismo no sea una solución para ninguno de los problemas planteados, sino que sea, en el mejor de los casos, una restricción insalvable, como en el caso del federalismo fiscal o, en el peor, la causa eficiente de esos problemas, como el desorden y las carencias del crecimiento urbano en el área metropolitana.

La versión fiscal de esa misma red federal aparece a lo largo de este volumen, a veces de manera explícita y en otras, como escenografía. Ambas cosas están vinculadas: en la misma medida en que la distribución de funciones y competencias entre niveles de gobierno es incierta y confusa, la distribución y el uso de los recursos fiscales es más bien caprichosa y discrecional. Tema por tema, el lector de esta obra irá descubriendo que no hay conexión de sentido entre la gravedad de los asuntos planteados y la disposición de los recursos que les son asignados. Tampoco hay coherencia entre

las tareas que le corresponde asumir al gobierno nacional y las que toma, de modo errático y subsidiario, el gobierno de la entidad. Las competencias, los mandatos y los dineros forman una terna que no se habla. Es obvio que urge modificar las reglas que determinan el ingreso y los gastos entre los tres actores de nuestro federalismo. Pero hay una tarea previa que, a la luz de estos estudios, me parece mucho más relevante: hay que aclarar los ámbitos de actuación y las obligaciones que le corresponden a cada uno de los gobiernos. El dinero nunca será suficiente, pero lo será mucho menos si nadie sabe a ciencia cierta dónde están las fronteras del federalismo disfuncional que vivimos.

La tercera coincidencia que entrelaza a estos textos es la debilidad de la sociedad civil. Antes escribí que me salta a la vista la huella de dolor expresada en el análisis de cada una de las políticas públicas examinadas en estos trabajos; me refiero ahora a la evidente ausencia de organizaciones capaces de exigir soluciones causales y de largo aliento y de oponerse a las disputas políticas que distraen la acción del Estado, en aras de la acumulación de poder (o de dinero) de quienes lo representan. Aunque texto tras texto la gente de Jalisco está siempre ahí, padeciendo la omisión, la incompetencia o la imprecisión de las decisiones tomadas por los gobiernos, ninguno de los hechos narrados en estas páginas —algunos de ellos de manera dramática— parece haber conmovido lo suficiente a la sociedad como para reaccionar colectivamente. Ni siquiera ante el agravante fenómeno de la corrupción o ante la amenaza de la inseguridad: en el escenario de la vida política mexicana, los actores son otros. El pueblo aparece siempre como telón de fondo, como justificación o como parte del argumento, pero no como protagonista.

Esa ausencia me lleva a una última reflexión: la diferencia entre el pueblo y los ciudadanos no solo es simbólica o narrativa, sino política. Cuando los gobiernos se disputan la simpatía popular con palabras en vez de conquistarla con hechos, suelen hablar del pueblo que los respalda y a quien dicen representar e incluso encarnar. Pero el pueblo no puede fragmentarse, a riesgo de perder su identidad colectiva, entre individuos de carne y hueso, con nombres y vidas propias: singulares. Las y los ciudadanos son titulares de derechos y obligaciones: cada una y cada uno es un voto que puede hacer la diferencia en una elección cerrada; una contribución que incrementa o lastima el erario; una paciente en un centro de

salud o en una farmacia pública que reclama su tratamiento; un pupitre y un lugar en la escuela pública; una pensión, un crédito individualizado, un lugar en el autobús, en el tren ligero, una persona que debe cuidarse. He ahí la diferencia de fondo: las y los ciudadanos existen en la medida en que el Estado cumple con su misión y, a la vez, hacen posible que eso suceda: son el motor y el motivo de la democracia.

Me gustaría creer que esta brillante contribución al estudio de las políticas públicas de Jalisco abonará al propósito de crear conciencia sobre la importancia de poner a los ciudadanos al centro de las políticas públicas. No como testigos pasivos o víctimas de los yerros, las desviaciones o las omisiones de los gobiernos, sino como titulares de derechos y obligaciones puntuales, que no pueden ser ignorados por el Estado, ni entregados a los mercados, ni suplidos por un caudal de palabras vacías.

Estudio introductorio: políticas públicas

David Gómez-Álvarez

Carlos Iván Moreno

Máximo Ernesto Jaramillo-Molina

La evaluación de las políticas públicas es fundamental para realizar balances de los resultados objetivos de los gobiernos. La evidencia sobre el éxito o fracaso de ciertas políticas, así como las recomendaciones de *policy* para cambios o modificaciones específicas sobre las estrategias de política pública, son fundamentales para que los gobiernos puedan mejorar su actuar y sus acciones. En ese sentido, el ejercicio de diagnóstico y evaluación que proviene desde fuera del gobierno, provee una visión importante para que el gobierno pueda tomar decisiones basadas en evidencia y tomando en cuenta los intereses de la ciudadanía, la academia y la sociedad civil.

Es ampliamente reconocido que dichas políticas públicas y los gobiernos que las diseñan y ejecutan no nacen de un día para otro ni flotan en el aire, sino que son el resultado de una trayectoria histórica o dependencia del camino (*path dependency*) (Burstein, 1998; Jenkins y Milkis, 2014; Pierson y Skocpol, 2008). Incluso las creencias y percepciones sobre dichas políticas públicas dependen de esa trayectoria histórica (Alesina y Glaeser, 2004; Benabou y Tirole, 2006; Brooks y Manza, 2007). Así pues, las políticas públicas parten de una inercia histórica que refuerza y retroalimenta “la repetición de patrones particulares” (Barba, 2016), que tienen como consecuencia el reforzamiento de caminos y rutas elegidas con anterioridad. Dicho de otro modo, la trayectoria histórica de los Estados condiciona la amplitud de opciones y alternativas que tienen los gobiernos tras una transición.

A pesar de lo anterior, es claro también que un cambio de gobierno genera expectativas (e incluso) esperanzas de cambio, razones por las cuales se supone que la ciudadanía ha dado su voto a la alternancia. Tales condiciones generan una mayor expectativa por la evaluación y los balances de las políticas públicas luego de efectuada la alternancia. En el caso del estado de Jalisco, con el triunfo electoral de Enrique Alfaro (del partido

Movimiento Ciudadano) como gobernador del estado, partido que nunca había gobernado anteriormente este territorio.

Dentro de un federalismo como el de México, las políticas públicas locales son de gran importancia. En el país, el orden estatal de gobierno se encuentra justo entre los órdenes federal y municipal, con relativa mayor cercanía con la ciudadanía y con los problemas públicos locales (comparado con el orden federal) pero al mismo tiempo con mayor poder presupuestal en términos relativos, al menos con respecto al caso de los municipios.

De acuerdo con la idea anterior, el objetivo claro de este libro es la generación de un balance temprano de las políticas públicas durante los primeros tres años del sexenio del gobierno del estado de Jalisco. La importancia de dichas políticas y acciones de este orden de gobierno en el bienestar de su ciudadanía es clara, más aún en conocidas coyunturas globales, nacionales y locales, como lo son la irrupción de la pandemia por la covid-19 en 2020, así como la crisis inflacionaria que comenzó desde fines del año 2021 y se agudizó en 2022; además de considerar la inercia de problemáticas heredadas en términos de políticas de protección social.

Sumado a ello, ante coyunturas como la actual, es sumamente importante el balance integral de las políticas públicas de distintos órdenes de gobierno, en el sentido de tomar en cuenta de forma amplia las distintas dimensiones de la política pública. Es por eso que el presente libro se enfoca en cinco distintas vertientes: política social, política urbana y medioambiental, política económica, política de gobierno y de seguridad pública y finanzas públicas.

Como se desprende de lo anterior, esta obra busca contribuir con conocimiento y evidencia a cubrir el vacío actual de balances y evaluaciones sobre el avance y los cambios de las políticas públicas (en amplio sentido, en sus distintas vertientes) para el estado de Jalisco durante la primera mitad del sexenio actual. Con este trabajo no solo se aporta al conocimiento y entendimiento de las políticas públicas locales, sino también se aporta una propuesta de estructura amplia evaluativa, en diferentes dimensiones, que podría ser replicada en otros estados del país o a nivel de otros órdenes de gobierno, con resultados claramente enriquecedores.

Así pues, y como se mencionaba antes, la lógica con la que se construyó este libro propone cinco dimensiones distintas de las políticas públicas para un balance integral de la situación del estado de Jalisco. En la primera

parte, “Política social”, se incluyen temas tales como pobreza, desigualdad, políticas de cuidados y bienestar social, salud, educación básica, media superior y superior, cultura y género.

En la segunda parte, “Política urbana y ambiental”, se analizan otras temáticas importantes como planeación urbana, vivienda, residuos sólidos y medio ambiente, calidad del aire, gestión del agua, movilidad, política forestal y política metropolitana. La tercera parte, “Política económica”, incluye dimensiones de la política pública como empleo, desarrollo económico, desarrollo regional y ciencia, tecnología e innovación.

En la cuarta parte del libro, bajo el nombre de “Política de gobierno y de seguridad pública”, se retoman temas de innovación y función pública, planeación y evaluación, seguridad pública y política anticorrupción. Por último, en “Finanzas públicas” se analizan los ingresos e impuestos estatales, así como el presupuesto y gasto público. A continuación se comenta con mayor detalle el contenido de los capítulos de este libro, sus aportes más relevantes y su imbricación con el objetivo general de este libro sobre las políticas públicas en Jalisco.

Política social

Esta parte del libro comienza analizando el tema de la pobreza en el estado. En el primer capítulo, “Pobreza y políticas públicas: 2010-2020”, Agustín Escobar Latapí hace un necesario recuento sobre la situación de la pobreza en Jalisco, contraponiendo el progreso en el estado frente a la media nacional. Encuentra que en el mediano plazo ha habido una disminución modesta de la pobreza extrema en el estado entre 2010 y 2020, alcanzando 3.5% de la población según la metodología del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), mientras que la pobreza ha caído también y llegado a 29%. Explicando tales diferencias en el periodo de diez años analizado, el autor encuentra mejoras importantes en diferentes dimensiones del bienestar, como las disminuciones del rezago educativo, mejora en servicios públicos para las viviendas y en acceso a alimentación.

Desgraciadamente en el corto plazo, durante el sexenio actual, las mediciones de pobreza muestran un aumento incluso mayor que el aumento de

la pobreza a nivel nacional. Específicamente, Agustín Escobar nos muestra que, de hecho, el mínimo histórico de pobreza en Jalisco se dio en 2018, pero aumentó 4.2 puntos porcentuales en 2020, mientras que en el acceso a la salud aumentó 13 puntos porcentuales. También el autor realiza un interesante análisis sobre la heterogeneidad de la situación de pobreza en Jalisco. Encuentra que en los municipios con menos infraestructura urbana del estado hay un avance positivo de los niveles de bienestar, con excepción de Mezquitic, donde incluso empeoró el ingreso laboral.

Por su parte, Carolina Toro analiza desde una perspectiva complementaria el tema de la pobreza en “Pobreza a la luz de la tendencia global, nacional y estatal”. Coincide con Agustín Escobar en el aumento de la pobreza durante el sexenio actual (entre 2018 y 2020), y provee información más desagregada sobre las posibles causas de este aumento en temas de educación y salud. De hecho, encuentra que Jalisco es el cuarto peor estado en términos de cambio de población absoluta en pobreza y el octavo peor en términos porcentuales.

Además, con información de Gestión Social y Cooperación A.C. (Gesoc), la autora pone en evidencia cómo —hasta el año 2018— el estado se encontraba en el primer lugar de entre el resto de estados con respecto al Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social, *ranking* en el que cayó rápidamente durante los primeros años del sexenio actual, llegando a ocupar la séptima posición. La autora sostiene que hay una relación entre el aumento de la pobreza en Jalisco durante este sexenio y las políticas sociales que se implementaron o que simplemente se decidió no implementar.

El capítulo de Máximo Ernesto Jaramillo-Molina, “Análisis a profundidad de la evolución reciente de la inequidad de ingresos en el estado” retoma el tema de desigualdad en el estado, centrándose específicamente en la desigualdad económica. Encuentra que las brechas de desigualdad en el estado son amplias en extremo: el 5% más rico tiene ingresos per cápita por casi 70 000 pesos al mes, mientras que el 10% más pobre apenas llega a 1 200. De hecho, el 10% más rico alcanza a capturar cerca de la mitad de los ingresos totales en el estado. Además, las brechas de desigualdad se amplían en los últimos años para el estado, pues el ingreso de los hogares más pobres parece ser el que más cae frente al resto de la sociedad, cayendo hasta 12% para el decil I (el 10% más pobre).

En coincidencia con el capítulo antes descrito, “Impacto de la política social frente a las desigualdades en Jalisco y el área metropolitana”, escrito por Héctor E. Castañón Reyes, analiza los principales indicadores de desigualdad para el estado, y profundiza en algunas de sus causas, especialmente en temas de derecho a la alimentación, a la vivienda y al salario digno, a la luz de las políticas públicas que se esperaban se pusieran en marcha con el tema de la supuesta refundación del estado por parte del nuevo gobierno estatal que entró en 2018. Específicamente, con respecto al tema del salario digno, Castañón encuentra que el ingreso laboral en el estado disminuyó 17% para las áreas urbanas entre 2018 y 2020. Incluso nota que prevalece la brecha salarial de género en el estado, llegando a ser de hasta 55 000 pesos en los casos de hombres y mujeres con cuatro hijos e hijas o más.

El artículo “Bienestar, cuidados y seguridad social en salud durante el gobierno de Alfaro”, que escribe Carlos Barba, hace ver algunos avances en política social para grupos específicos de la población. Por ejemplo, en cuanto a adultos mayores, el programa “Jalisco te Reconoce” otorga algunos beneficios que no duplican al programa de “Pensión de Adultos Mayores” federal, pero que es muy focalizado, tiene una cobertura baja y un financiamiento reducido. En el caso de “Fuerza Mujeres”, un programa dirigido a fortalecer sus capacidades productivas, encuentra problemáticas similares, tales como focalización extrema y presupuesto insuficiente, mostrando un patrón en ciertas políticas sociales relacionadas con el bienestar y que buscan impactar en los cuidados.

En términos de salud, destaca algunos avances del acceso a la salud en Jalisco, que cumplen metas que el sistema estatal se había propuesto, pero que no elimina el enfoque en los hogares sin seguridad social ni uno que otorgue a toda la ciudadanía el mismo nivel de atención independientemente de su condición socioeconómica, desde un enfoque de derechos humanos.

El artículo “Hacia mejores políticas de cuidado: situación actual y acciones potenciales”, de Carlos Bauche Madero, Cristhy Alejandra Alpuche Cabrera y Gloria Irais Bonilla Casillas representa una excelente recopilación de indicadores diversos que muestran la situación de los cuidados y el bienestar en el estado, con énfasis en la heterogeneidad territorial al interior de Jalisco. Además de realizar un necesario análisis de los marcos normativos

alrededor de los cuidados, el artículo muestra con mucha claridad las brechas en el trabajo invertido a los cuidados entre hombres y mujeres en Jalisco, donde estas últimas alcanzan el doble que los primeros.

Entre las recomendaciones para políticas públicas que el artículo genera a partir del análisis realizado se encuentran mejorar y fortalecer las acciones de atención hacia la primera infancia, así como las las políticas de igualdad de cuidados con enfoque de género, implementar políticas para cuidar a las personas cuidadoras, así como de generar un sistema unificado de cuidados en el estado de Jalisco, lo cual claramente debería estar relacionado con una mayor carga tributaria, como más adelante mencionan también Juan Diego Omar Martínez Delgado y Jaime Cervantes en sus respectivos capítulos.

Coincidiendo con los análisis en el capítulo de Barba, el capítulo “Crónica de un desmantelamiento anunciado: la cancelación del Seguro Popular”, de Carlos Moreno Jaimes, realiza un sólido recorrido sobre el avance de la atención a la salud en Jalisco durante los últimos años, con referencias e indicadores robustos para sostener su hipótesis, a saber, que el acceso al derecho a la salud en Jalisco sigue lejos de apegarse a un régimen universal garantizado para toda la ciudadanía, sino que se hace mediante un sistema altamente fragmentado, dependiendo de la condición socioeconómica de las personas.

Respecto a la decisión del estado de Jalisco de no adherirse al Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi), institución creada en este sexenio e implementada por el gobierno federal, Moreno afirma que es prematuro poder evaluar completamente los resultados. Pero el autor también menciona las incertidumbres y ambigüedad del Insabi, además de mencionar que el sistema de salud de Jalisco ha funcionado razonablemente bien, lo que podría ser un resultado de la descentralización desde 1990 y del uso de hospitales como formadores de recursos humanos para el sector salud.

Por su parte, el artículo “Diagnóstico y evaluación de políticas públicas en materia de salud”, de Alfonso Petersen, exsecretario de Salud en Jalisco, complementa el tema de salud desde una perspectiva histórica e institucional. Dicho trabajo reseña los grandes cambios nacionales históricos en el Sector Salud, así como algunos comentarios sobre las nuevas modificaciones en términos de políticas públicas de salud como la creación del Insabi y las modificaciones al ahora llamado IMSS-Bienestar.

Entrando al tema de la educación, Juan Carlos Silas Casillas analiza, en “Entre la pandemia y las nuevas normas”, la situación de la educación básica y media superior en el estado, con énfasis en políticas públicas implementadas en este sexenio en el contexto de la llamada “refundación” y durante la pandemia. Entre distintos ejemplos, el autor analiza las Comunidades de Aprendizaje en y para la Vida (CAV), además de encontrar que las leyes educativas promulgadas no se diferencian de las federales. Sobre las CAV, menciona que son espacios promovidos por la Secretaría de Educación de Jalisco (SEJ) donde los individuos comparten sus aprendizajes desde historias, reflexiones y prácticas de vida para convertirlos en saberes compartidos. Hasta el momento, resalta que la evidencia muestra que en todo caso, los beneficios de dicha política se verán en el mediano plazo. El artículo también analiza algunas respuestas del gobierno en términos educativos a la pandemia, como son los fondos para escuelas particulares y las asesorías presenciales durante la pandemia.

Por su parte, en “Educación en proceso”, Martha Pereira y Paulina Hernández realizan un análisis sobre algunas políticas públicas en temas de educación básica y media superior en Jalisco, con énfasis en las lecciones y los desafíos del estado. Incluyen información relevante que muestra el impacto de la pandemia, por ejemplo en términos del abandono escolar, de la salud socioemocional de niñas, niños y jóvenes, de docentes y directivos, y en los indicadores de rezago educativo. Se menciona también la desaparición de las escuelas de tiempo completo, el problema de las escuelas normales públicas y su efecto en Jalisco.

El tema de la educación superior en el estado es analizado por Carlos Iván Moreno y Diego Cedillo Morales en su capítulo “Retos y oportunidades en el sistema de educación estatal”, con cifras actuales respecto de la oferta y al financiamiento. En primer lugar, encuentran que los primeros años del sexenio del gobierno estatal no representan un cambio de paradigma en la política para educación superior. Entre los principales problemas, se señala la creciente desinversión estatal y federal, que están generando algunos efectos como la “caída en la cobertura, menos absorción de egresados de educación media superior, estancamiento en la matrícula, menos estudiantes en posgrado”, entre otros.

Pasando de la educación al tema de cultura, Adriana Pantoja de Alba en su artículo “Programa Visión 2024: emergencia laboral durante la pan-

demia” presenta un análisis amplio, actual y relevante sobre las políticas públicas de cultura en el estado de Jalisco, también en el contexto de la pandemia. Analiza el Programa Estatal de Cultura (PEC), que considera una política pública incompleta para la recuperación del sector cultural y las condiciones de sus trabajadores y que no resuelve los efectos nocivos que dejó la pandemia por la covid-19.

El texto de Nicolás Alvarado “Cultura: demasiado/insuficiente” aborda también el tema de cultura, analizando de igual forma los aciertos y pendientes del PEC (publicado de forma tardía, en 2021). Comenta renuncias en la Secretaría del ramo, así como inclusiones acertadas, aunque restringida por el tema presupuestal. De hecho, Nicolás pone en evidencia la disminución en 2020 del presupuesto para cultura, que si bien aumentó en 2019 frente al sexenio anterior, disminuyó paulatinamente y para 2022 fue incluso menor que el del primer año del sexenio. Señala que pendientes hay muchos pero, ante la falta de presupuesto, el margen de maniobra es poco.

Érika Loyo Beristáin analiza en “Prevención e igualdad de género: resistencias maternalistas, familiaristas y paternalizantes” la situación de las políticas públicas en torno a la prevención y la igualdad de género en el estado de Jalisco. Al respecto, señala que son claras las disonancias entre la visión institucional y política en cuanto a la prevención e igualdad. Respecto a la prevención, Érika encuentra que se excluye el enfoque de interseccionalidad y de derechos humanos, mientras que en igualdad conviven lógicas distintas como el enfoque de *mainstreaming* en la reducción de brechas y un sistema de cuidados maternalizado y familiarizado que reproduce las desigualdades.

El texto de María Guadalupe Ramos Ponce, “Pedagogía feminista contra los mecanismos de socialización de la cultura patriarcal”, analiza la incorporación de la perspectiva de género en políticas públicas como la educación, destacando su importancia para la transmisión de conocimientos, valores y prácticas no sexistas. Destaca que la integral inclusión de tales perspectivas puede fomentar una pedagogía feminista que en el futuro rompa con las formas de reproducción de la cultura patriarcal.

Política urbana y ambiental

La segunda parte del libro sobre política urbana y ambiental comienza con el artículo “El transporte público masivo: accesibilidad y exclusión social”. David López-García reflexiona sobre las implicaciones de política que la planeación y la infraestructura urbana han tenido en Jalisco en el periodo 2018-2021. Para ello, analiza la política de transporte público masivo en el área metropolitana de Guadalajara y, desde la mirada de la accesibilidad y de la exclusión social, realiza aportes al estado del arte y da recomendaciones para la solución de problemas públicos relacionados con la movilidad.

Alfredo Hidalgo Rasmussen y Andrés de la Peña Subacius en “Política urbana y medioambiental” analizan cómo, mediante tres programas estatales, se desarrolla la infraestructura a partir de la planeación participativa ordenada, sostenible e incluyente en Jalisco. Destacan la complejidad de la relación planeación-infraestructura, los retos, ventanas de oportunidad y los aspectos que, en la materia, podrían mejorarse.

En “Derecho antes que mercancía”, de Emilia Arteaga, da cuenta de cómo el ejercicio del derecho humano a la vivienda digna deja de garantizarse al constituirse como un instrumento financiero, cuyo manejo queda al arbitrio de un grupo determinado de actores. Realiza propuestas que, en el terreno de la política pública, pueden implementarse para mitigar esta situación y para generar las condiciones, necesarias y suficientes, para lograr el ejercicio pleno de este derecho fundamental.

A través del artículo “La basura en Guadalajara: entre la concesión y la contaminación” los autores Alejandro Mendo G., Eduardo Santana C. y Gerardo Bernache valoran los resultados obtenidos por la implementación *top-down* de la política ambiental en Jalisco y la efectividad de los programas que han sido diseñados para la gestión de residuos sólidos. Destaca que el énfasis del análisis se encuentra en que si la gestión es inadecuada los impactos de la política pueden ser negativos y adversos para la salud humana y ambiental.

En “La política urbana: en el tibio papel”, Violeta Meléndez se cuestiona si el capital natural y la preservación de la biodiversidad se encuentran en el núcleo de la política urbana y en la toma de decisiones territoriales en Jalisco. Analiza, además, la efectividad de los programas implementados y

presenta cuáles han sido los principales errores, aciertos, áreas de oportunidad y desafíos para el desarrollo urbano y territorial.

Carlos González Figueredo, en “Esfuerzos estatales en la gestión de la calidad del aire” analiza un par de estrategias implementadas en la entidad para mitigar el problema público de la calidad del aire y establecer bases para un sistema de gobernanza y planeación urbana. El artículo destaca los avances y limitaciones de dichas estrategias y genera recomendaciones que se encuentran orientadas a lograr una mayor efectividad de las intervenciones públicas.

“Programa de control de la contaminación atmosférica vehicular del AMG”, de Adrián Fernández Bremauntz y Eduardo Santana C. atiende con pertinencia y solvencia técnica una de las problemáticas más apremiantes para la garantía del derecho a un medio ambiente saludable en las ciudades: la disminución de emisiones. Dicha agenda comienza a ser atendida por autoridades locales y subnacionales en todo el mundo, por lo que el artículo de ambos autores provee herramientas de análisis suficientes para determinar qué tanto se ha avanzado con las regulaciones establecidas en la tercera área metropolitana más importante de México.

“Políticas públicas del agua: retos y oportunidades”, de Daniela Herrera González y José Arturo Gleason Espíndola, es un artículo que da cuenta, desde la perspectiva de la política pública en alineación y correspondencia con el objetivo 6 de Desarrollo Sostenible, del panorama existente en la crisis y en la gestión del agua derivado de la ausencia de políticas públicas efectivas. Analizan y valoran los programas implementados, así como los instrumentos de planeación gubernamental en los municipios del área metropolitana de Guadalajara, en los cuales los autores visualizan una posible falla de Estado para gestionar los recursos hídricos en la entidad. Finalmente, realizan recomendaciones orientadas hacia el fortalecimiento de capacidades que permitan mitigar el problema público en análisis.

En el artículo “El agua: un modelo de simulación”, de Juan Guillermo Márquez Gutiérrez, se analiza la política de gestión del agua y se incluyen propuestas para la instrumentación de acciones que coadyuven en atenuar o mitigar parte de los problemas hídricos. El autor estudia las acciones implementadas por el gobierno de Jalisco en el periodo 2018-2021, y destaca que la toma de decisiones ha sido orientada por aspectos

políticos y económicos, lo cual ha incidido en los resultados y en la ausencia de impactos positivos en esta materia.

Adriana I. Olivares González, en el análisis que realiza de la política de movilidad en el artículo “Gobernanza territorial y movilidad urbana: entre la retórica y los resultados”, utiliza la lente conceptual de la gobernanza territorial para el abordaje del contexto sociopolítico en el que se implementa y da cuenta de cómo la variable seguridad incide en la toma de decisiones de los habitantes para los desplazamientos urbanos.

Por su parte, en el texto de Adonais Lee y Elton Osorio se realiza una valoración de las políticas de movilidad implementadas por el gobierno de Jalisco a partir del avance en el cumplimiento de las metas programadas y los resultados obtenidos. Así, el artículo “¿Estamos avanzando hacia una movilidad urbana sustentable e incluyente?” da cuenta de que existe una deuda en materia de movilidad sustentable y propone que en el diseño de las intervenciones estatales el abordaje de la movilidad sea integral con otras áreas estratégicas, como lo son la planeación urbana y el desarrollo de la vivienda. De esta manera, desde su perspectiva, las acciones serán efectivas y responderán a las necesidades reales de la población.

En materia de política forestal Enrique J. Jardel Peláez elabora el artículo “La estrategia de desarrollo forestal sustentable: remando a contracorriente”, con el que hace un llamado sobre el manejo forestal y una necesaria intervención del Estado alejada de procesos orientados hacia el interés particulares y las relaciones de poder. Valora si la política pública implementada en el periodo 2018-2021 implica un cambio de la que se puso en marcha en gestiones anteriores, así como también realiza un balance de los logros, obstáculos y perspectivas de futuro que se esperan en el corto y mediano plazo.

“Bosques de Jalisco: un amor que no se paga” es un texto realizado por Agustín del Castillo en el que se narra el panorama general de la situación de los bosques en Jalisco y se problematiza si la política forestal que se ha implementado ha contribuido o no a atenuar o mitigar las causas de las problemáticas que engloba.

La segunda parte del libro cierra con el texto de David Gómez-Álvarez, Eduardo López-Moreno y Felipe Medel, quienes en “Área metropolitana de Guadalajara, ¿modelo de metrópolis?” analizan cuáles son los avances y retos que existen en el modelo de gobernanza del área metropolitana de

Guadalajara, único en el país, así como las implicaciones de política pública y de gobierno que tiene debido al gran número de actores que convergen en ella.

Política económica

La tercera parte del libro arranca con “Política económica: el empleo como una relación social y económica convulsa”, una crítica a las políticas laborales basada en amplia información y datos, donde Luis Ignacio Román Morales concluye que en Jalisco “no existe históricamente una *política de empleo*, sino solo *programas de mercado de trabajo*”, que parten de los supuestos de oferta y demanda de trabajo, y dentro de los cuales las personas deberían insertarse con base en su propio *capital humano*, dependiente de la voluntad y decisiones individuales. Menciona que plataformas creadas durante este sexenio en el estado, como “Jalisco Trabaja”, entre otras, no hacen más que atender las demandas del sector empresarial y no de la población trabajadora.

El artículo de Antonio Ruiz Porras, Javier Emmanuel Anguiano Pita y Nancy García Vázquez, titulado “Una comparación entre el desarrollo económico nacional y el jalisciense” presenta un análisis del desarrollo económico de Jalisco desde diferentes ópticas y dimensiones. Entre los principales hallazgos, la y los autores dan evidencia de que, aunque las tendencias de empleo, producción y pobreza fueron mejores para el estado que el promedio nacional, también es claro el retroceso del desarrollo económico en Jalisco, así como la caída en la actividad económica y los ingresos laborales justo al terminar el trienio 2018-2021. El documento también menciona que el país entró en recesión económica desde 2019, la cual se exacerbó con la llegada de la pandemia en 2020.

Desde otra perspectiva, el artículo de José Medina Mora Icaza, “Comportamiento de los principales indicadores económicos: una percepción ciudadana” analiza el desarrollo económico de Jalisco, incluyendo el análisis de variables objetivas como la inversión, el turismo y el financiamiento de proyectos empresariales, pobreza, y también de algunas variables subjetivas como percepción ciudadana sobre calidad de vida en el estado. Finaliza el texto haciendo propuestas específicas sobre un modelo de

mercado con desarrollo inclusivo, que se estructura en veinte puntos principales bajo los principios de respeto a la dignidad humana, libre competencia y subsidiariedad.

En temas de desarrollo regional, Jorge Villaseñor en “Desarrollo económico regional: una agenda incompleta” hace un análisis relevante de las distintas dimensiones que lo conforman. Entre sus resultados más importantes, destaca que el sexenio actual del gobierno estatal no buscó disminuir las brechas de desigualdad entre las regiones más y menos aventajadas, sino que se prioriza el crecimiento económico de las regiones más privilegiadas. De igual forma, señala que los planes de desarrollo regional del estado no se plantean acciones delimitadas por cada región, sino que se proponen objetivos generales a nivel estatal, lo cual perjudica nuevamente a las regiones en peores condiciones.

El texto de José Ayala Padilla, “El campo y sus pobladores a la deriva: entre inercias, clientelismo y simulaciones”, sigue con el debate del desarrollo regional, pero en este caso enfocado en la situación del campo. Ayala Padilla revisa cuáles eran las condiciones del campo con la llegada del cambio de gobierno en 2018, y luego cómo el plan estatal de gobernanza y desarrollo aborda las problemáticas. Encuentra que “el enunciado punto de partida del actual gobierno, ‘La Refundación de Jalisco’ solamente alcanzó a ser un eslogan de campaña y una diferenciación retórica”. Hace un balance de las políticas públicas de gestión del campo, encontrando que el gobierno actual deja “a la deriva” a la población del campo en el estado.

Finalizando la tercera parte del libro sobre tenemos el capítulo de “El Plan Estatal de Desarrollo a largo plazo: resultados”, donde Moisés Alejandro Alarcón Osuna lleva a cabo un análisis de las políticas del Programa Especial Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI) en Jalisco, encontrando resultados positivos durante los últimos años en términos del avance de la generación de innovaciones tecnológicas en el estado. Señala también que tales avances no se han traducido en el aumento de la competitividad de las empresas ni de mayor crecimiento económico. Menciona la falta del desarrollo de mecanismos para que los objetivos de largo plazo mencionados se cumplan, para lo cual sería importante la cooperación de todos los actores en la CTI y creación de entes que vigilen, evalúen y replanteen dichos objetivos.

Política de gobierno y de seguridad pública

La cuarta parte del libro comienza con el artículo “Percepción de los funcionarios públicos sobre el gobierno digital e IA en el sector público”, de Edgar A. Ruvalcaba-Gómez. Se analiza cómo la innovación pública, en el marco de los procesos de la función pública, es necesaria para impulsar la efectividad de las políticas públicas que implementa el gobierno de Jalisco y para promover alternativas de solución orientadas hacia el mejoramiento del gobierno digital y de la inteligencia artificial.

Yolanda Martínez Mancilla, a través de “Innovación pública en conectividad, servicios y habilidades digitales” presenta, a partir del proyecto Red Jalisco como elemento de estudio, cuál es la importancia de la innovación pública en la mejora de los servicios gubernamentales mediante el uso de las tecnologías de información, de la inteligencia de datos y del desarrollo de habilidades digitales. Concluye su artículo con recomendaciones de política pública orientadas a fortalecer las acciones de la agenda de innovación digital del estado.

“Política de evaluación: avances y desafíos para su institucionalización” es el artículo con el que Radamanto Portilla Tinajero analiza la política de evaluación en el estado. El autor destaca cuáles han sido las buenas prácticas, los “retrocesos en la política de evaluación”, así como los retos que aguardan, en el porvenir, en la materia.

En “Planeación, evaluación y monitoreo: herramientas no aprovechadas en la administración pública”, Diego Escobar González da cuenta de la planeación y de los instrumentos diseñados por el gobierno de Jalisco para la toma de decisiones en el periodo que comprende el análisis de esta obra, mantiene sesgos que propician que la acción pública no sea efectiva y que, en consecuencia, no cambie para bien la vida de las personas que se encuentran bajo una situación socialmente indeseable.

Marcos Pablo Moloeznik y Luz Celina Camarena Romero, autores de “Crisis endémica de violencia e inseguridad”, valoran, desde un enfoque de política pública, cuál es el estado que guarda la seguridad ciudadana y, con base en ello, generan recomendaciones para mejorar la efectividad de las intervenciones gubernamentales en la materia.

“Seguridad: retos desde la mirada ciudadana”, de Ana María Vázquez Rodríguez, es un texto en el que se presentan los principales retos que en-

frenta la seguridad en Jalisco. En ese sentido, la autora destaca la limitación de instrumentos de planeación y la ausencia de indicadores e instrumentos relevantes que permitan la toma de decisiones conjunta entre autoridades y ciudadanía, así como la necesaria participación de esta última para la resolución de este problema público.

Lourdes Morales Canales y Marcela Rubí Aguilar Arévalo analizan en “Ciudadanía organizada: la política estatal contra la corrupción” el proceso del diseño de la política estatal anticorrupción en Jalisco. A través del recuento de las premisas que dieron origen al Sistema Nacional Anticorrupción en un contexto de crisis política, toman como hilo conductor de su reflexión el papel de la participación ciudadana en la agenda del combate a la corrupción, en la construcción de políticas y en su probable implementación.

Asimismo, Álvaro Quintero Casillas, en “Política anticorrupción: entre la promesa y la realidad”, revisa el punto de partida y los avances que, en materia de anticorrupción, ha tenido la política implementada en Jalisco durante el periodo de estudio que comprende esta obra. Para ello, el autor parte desde que el tema se colocó en la agenda de campaña del actual gobernador del estado y cómo se trasladó a la agenda de gobierno de la entidad para el diseño de intervenciones para su atención; posteriormente, analiza indicadores de incidencia y percepción de la corrupción y concluye con recomendaciones de política pública.

Finanzas públicas

La última parte del libro aborda el estado de las finanzas públicas en Jalisco. Juan Diego Omar Martínez Delgado comienza con el primer capítulo llamado “Evaluación de los ingresos públicos” analizando con amplia profundidad el tema de los ingresos estatales. Llega a conclusiones graves e importantes al respecto. Primero, que la recaudación del estado es baja (comparada con otros estados a nivel nacional) y es regresiva. Segundo, observa el extraordinario aumento del endeudamiento de Jalisco durante los últimos años. Tercero, pone en evidencia las distintas alternativas que tiene el estado para aumentar su recaudación y así crecer de manera importante los ingresos propios, mecanismo necesario y justo para disminuir la dependencia del presupuesto público sobre el endeudamiento.

Por su parte, Jaime Cervantes aporta un importante texto sobre la recaudación local: “La recaudación: un instrumento sin fuerza para el cambio estructural”. Señala la alta dependencia que tiene el estado a los vaivenes de la recaudación federal, dado que el porcentaje que representan los ingresos propios sobre el total es muy bajo, además de que en general la recaudación total del país es deficiente frente a estándares internacionales como el promedio en la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y en Latinoamérica. Analiza con detalle las limitantes de recaudación local debido a la legislación federal y la participación en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por lo que resalta la necesidad de revisar la estructura prioritaria, de una reforma constitucional para ampliar la concurrencia de los estados, un nuevo esquema de colaboración administrativa fiscal entre el gobierno federal, los estados y las posibilidades de impuestos, que el gobierno de Jalisco no explota y que podrían aumentar la recaudación de forma importante.

Leonardo A. Gatica Arreola, en “Entre la inercia y la urgencia” aporta en un análisis para entender la evolución del gasto público en el estado de Jalisco que, señala, ha tenido un crecimiento muy pobre durante los primeros años del sexenio. Encuentra también que el gasto en rubros importantes como la salud, educación y asistencia social han presentado decrecimiento en términos reales (incluso la salud a pesar del tema de la pandemia por la covid-19). Básicamente, solo el rubro de seguridad ha logrado mantener un crecimiento real en el gasto. Señala también el incremento del gasto en infraestructura, de donde buena parte se ha dirigido a mejorar la conectividad carretera del estado. Menciona, por último, que habrá que esperar para poder observar con claridad la tendencia del comportamiento de gasto público en el estado.

El artículo de Andrés Barrios Arenas, “Del plan de gobierno a la realidad presupuestaria” analiza el gasto público en el estado de Jalisco complementando al artículo anterior. Contiene un análisis amplio, desagregado y a profundidad de la información disponible sobre el presupuesto público en la entidad. Encuentra que la gran apuesta del presupuesto durante el sexenio iniciado en 2018 ha sido el desarrollo económico y tres asignaciones extraordinarias en particular: el programa “A Toda Máquina”, los apoyos a empresas desde la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres y el aumento a la asignación a infraestructura derivada de la deuda para

combatir la covid-19. A su vez, temas importantes como la alerta de violencia de género en el estado, el saneamiento del río Santiago y la atención a la crisis de desapariciones no han recibido el presupuesto suficiente.

Conclusión

El balance de las políticas públicas implementadas durante la primera mitad del sexenio del gobierno de Jalisco muestra un panorama de claros aciertos y desaciertos que nos lega un par de reflexiones finales. Primero, en el terreno de lo político, el partido en el poder y el entonces candidato a la gubernatura estatal señalaron el 2 de abril de 2018 como un día histórico para la entidad por ser la fecha de inicio de una refundación de la vida pública; concepto que nunca terminó de materializarse en un proyecto concreto, mucho menos en políticas públicas específicas. La visión de lograr que el estado emergiera fortalecido y se constituyera en una entidad segura, justa, de bienestar, educada y económicamente activa se trasladó a la narrativa del gobierno estatal el 6 de diciembre cuando Enrique Alfaro asumió, formalmente, el cargo de gobernador.

Este ambicioso objetivo, no logrado plenamente, implica el reconocimiento y la incorporación de prácticas políticas, culturales y económicas a una nueva forma de gobernar en la que participen todas y todos; necesita, también, el indispensable cambio de paradigma para romper con la tendencia inercial y requiere de dar respuesta a las necesidades sociales de una ciudadanía que cada día es más participativa y vigilante en cuanto a la exigencia de resultados en el ejercicio de funciones de los servidores públicos.

El reclamo social está, además, en que el uso de los recursos públicos sea bajo esquemas de transparencia y de rendición de cuentas, lo cual incluye no solo indicar en qué se ha gastado el presupuesto y cuáles son los resultados obtenidos, sino en informar cuál fue el proceso que demuestra la idoneidad de la política pública diseñada e implementada y la efectividad de la misma; esto es, cómo y en qué medida cambió o afectó las condiciones de vida de los beneficiarios.

Segundo, en materia de política pública, es cierto que hay avances y que se han logrado algunos resultados, pero también lo es que estos obedecen más al logro de metas programáticas que a la mitigación de las causas

de los problemas públicos que han dado surgimiento a la intervención gubernamental.

Se observa que las intervenciones estatales han sido diseñadas para dar resultados de política, pero no para producir impactos de política. La distinción entre ambos reside en que los primeros se registran en forma de cambios en los procesos, en la gestión, en las estructuras de gobierno y no necesariamente abonan de forma directa en la resolución de un problema público; y los segundos inciden en cambios que favorecen de forma directa en la resolución, o no, del problema público en cuestión (Hill y Hupe, 2009).

En materia de seguridad, por ejemplo, vemos cómo en el diseño de la política para su atención no se considera la complejidad del problema público, lo intrincado y el gran número de sus causas que no son abordadas de manera integral y constante para ir mitigando, poco a poco, la situación social indeseable.

En educación hay una fractura en su atención que prácticamente regresa las cosas al estado en el que se encontraban hace algunos años. La caída en la expansión de la cobertura de educación superior y la fragilidad del tránsito de la educación media superior a la superior ponen en riesgo a cientos de jóvenes que forman parte del sector que se encuentra en exclusión y marginación social. Como señala Saraví (2015), la educación se está convirtiendo en un espacio en el que se gesta la “fragmentación social”.

Como analistas de política pública estamos conscientes de que no existe una receta única para la solución de los problemas públicos y de que el periodo de valoración aún es corto para identificar en su totalidad los impactos, pero el análisis realizado en los capítulos de este libro da cuenta, con evidencia, que gran parte de la problemática de la efectividad de la acción pública del gobierno de Jalisco reside en cómo han sido concebidos los problemas y en la ausencia de políticas que, en su diseño, sean consistentes y estén alineadas con dicha concepción.

Si bien esta obra tiene la intención de generar información para la toma de decisiones basadas en evidencia también busca, siguiendo la visión de Norbert Lechner (2012), sentar bases para identificar las contradicciones que existen en la política pública, y en consecuencia en la sociedad, para mostrar alternativas para su superación.

De igual forma, apunta a generar una propuesta de metodología de análisis integral y las recomendaciones podrían constituirse como punto de partida para reflexiones futuras que, como un conjunto de acciones, permitan aproximaciones a las soluciones y a coadyuvar en la generación de condiciones que permitan que la sociedad ejerza plenamente sus derechos y cuente con los bienes y servicios que merece.

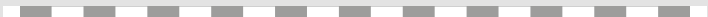
Finalmente, cabe mencionar que existe una ventana de oportunidad para que, ante las inercias que derivan de administraciones anteriores, los gobiernos de alternancia partidista impulsen la realización de ejercicios de evaluación de políticas que sean externos, independientes, desde la sociedad civil y la academia, así como para establecer amplios canales de diálogo para, de forma conjunta y en gobernanza con los distintos actores de la sociedad, establecer prioridades y rutas de cambio, de renovación y del diseño e implementación de políticas públicas con mayor efectividad orientadas hacia el bienestar general.

La academia, la sociedad civil organizada y la Universidad, como siempre, están y estarán dispuestas a contribuir en la construcción de un mejor Jalisco y de un mejor país para todas y todos.

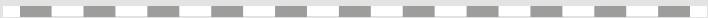
Referencias

- ALESINA, A. y Glaeser, E. L. (2004). *Fighting poverty in the US and Europe: A world of difference*.
- BARBA, C. (2016). Las propuestas de reformas y las nuevas estrategias sociales del gobierno de Peña Nieto ¿Cambio de rumbo en la política social mexicana? En E. Valencia Lomelí y G. Ordóñez Barba (eds.), *Nueva ronda de reformas estructurales en México, ¿nuevas políticas sociales?* (pp. 85-122). El Colegio de la Frontera Norte.
- BENABOU, R. y Tirole, J. (mayo de 2006). Belief in a Just World and Redistributive Politics. *The Quarterly Journal of Economics*.
- BROOKS, C. y Manza, J. (2007). *Why welfare states persist: The importance of Public Opinion in Democracies*. University of Chicago Press.
- BURSTEIN, P. (septiembre de 1998). Bringing the Public Back In: Should Sociologists Consider the Impact of Public Opinion on Public Policy? *Social Forces*, 77 (1), pp. 27-62. En <https://doi.org/10.1093/sf/77.1.27>

- HILL, M. y Hupe, P. (2009). *Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance*. Londres: SAGE.
- JENKINS, J. A. y Milkis, S. M. (2014). *The politics of major policy reform in postwar America*. Cambridge University Press.
- LECHNER, N. (2012). *Obras I. Estado y Derecho*. México: FLACSO-FCE.
- PIERSON, P. y Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), pp. 7-38.
- SARAVÍ, G. (2015). *Juventudes fragmentadas. Socialización, clase y cultura en la construcción de la desigualdad*. México: FLACSO México-CIESAS.



Política social



1. Pobreza y políticas públicas: 2010-2020

Agustín Escobar Latapí

Introducción

La mayor o menor pobreza de los habitantes de una nación se considera un indicador de la calidad, la pertinencia y el éxito o fracaso de sus políticas públicas. Las evaluaciones de las políticas y programas buscan aquilatar el efecto de cada uno y por lo tanto tienen un alcance necesariamente parcial. Los indicadores de pobreza miden el impacto global de las acciones conjuntas de los mercados, la sociedad (los individuos, sus familias y sus comunidades) y los gobiernos, para lograr el bienestar general. De manera más radical, sin embargo, si existe un problema o una deficiencia estructural con el desarrollo de un área básica del bienestar, aunque dependa del mercado o de la sociedad, se considera que se necesita una política pública que corrija o subsane los problemas u obstáculos que lo originan.

La medición de la pobreza habla de carencias que la población puede entender con claridad: decir que hay mejoras o empeoramiento en la alimentación, la educación o la calidad de la vivienda comunica cosas que la población entiende en principio, aunque no comprenda con detalle qué indicadores o subindicadores componen cada dimensión. Por eso, a partir de 2011, cuando el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) publicó su segunda medición de la pobreza, y por lo tanto su primera “evaluación” del cambio en la pobreza en general y en cada una de sus dimensiones, la reacción del *establishment* político fue más drástica que con cualquier evaluación detallada de un programa, por severa que fuera. Los gobernantes, al igual que gran parte de la población, consideran que los niveles de pobreza evalúan su desempeño. Y no los

controlan. Existe la posibilidad, entonces, de matar al mensajero o de cambiar la técnica de medición, para que dependa directamente del ejecutivo, ya sea estatal o nacional. De esta manera, la medición de la pobreza o del bienestar pasaría al olvido o a ser una autoevaluación. El autor considera que la independencia, la oportunidad y el rigor de la medición de la pobreza y de la evaluación son elementos esenciales de la vida democrática, en tanto que arrojan luz sobre el desempeño de los gobiernos y, potencialmente, coadyuvan en su mejoría. La medición puede mejorar sin duda. Lo que no debe variar es la independencia y el rigor de los datos y de la medición que se haga a partir de ellos.

La medición de la pobreza hace explícito que el Estado (como todo el aparato de lo público en una sociedad) es garante del bienestar de la población en todos sus ámbitos, y no solo de la capacidad de la misma de generar un ingreso. Este capítulo analiza los cambios en la pobreza en Jalisco de 2010 a 2020 a nivel municipal, y de 2018 a 2020 a nivel estatal, para valorar las tendencias en el estado, comparar la evolución de las mismas con las nacionales, y aquilatar el éxito y los pendientes de las políticas públicas en el estado.

No mueve a este capítulo un ánimo “crítico” ni uno “laudatorio”. El enfoque es de evaluación puntual: mostrar lo que ciertos datos rigurosos pueden revelar en términos de avances y retrocesos para un decenio y para un bienio en Jalisco, tanto desde el punto de vista de las dimensiones de la pobreza como sociales y geográficos. El sentido que tiene este enfoque de evaluación es simple: seguir haciendo lo que ha estado bien, y por el contrario cambiar las acciones, los programas y los recursos, en las zonas donde la pobreza permanece o empeora. Como se verá, los éxitos y los retrocesos tienen poco que ver con lo que señalaron tanto el gobierno como los analistas. Se lograron avances muy poco conocidos, al mismo tiempo que hay retrocesos graves que tampoco han salido a la luz. Por lo tanto, el lector interesado en la mejora de las políticas públicas encontrará elementos que permiten reformular y mejorar políticas. Ese, de realizarse aunque fuera en pequeña medida, sería el éxito de este texto. Complacer no es su objetivo. Bienvenidas son todas las críticas, tanto del bando “crítico” como del “gobiernista”.

La mayor parte de las mediciones de la pobreza eran, hasta hace poco tiempo, unidimensionales, es decir, que tomaban un solo indicador como

expresión de las carencias de la población. Este indicador suele ser el del ingreso. Este es adecuado para medir la capacidad de las personas y los hogares de resolver necesidades cuyos satisfactores se compran y venden en el mercado. Sin embargo, hay dos objeciones importantes al uso del ingreso como el indicador más sintético del bienestar y la pobreza. En primer lugar, la mayor parte de los Estados nacionales y subnacionales provee un conjunto de servicios y de bienes no mercantiles a su población. Dichos bienes y servicios son, en principio, aquellos que se consideran básicos para que la sociedad tenga la capacidad de actuar para resolver sus necesidades o, dicho de otra manera, para que las personas tengan la capacidad de decidir en qué usar sus recursos y cómo generar nuevos valores ellos mismos. Son bienes y servicios fundamentales para el desarrollo de una vida humana digna. Sin ellos no hay otros satisfactores. En segundo lugar, las acciones de los gobiernos en pro del bienestar de sus habitantes suelen proveer satisfactores en especie, es decir, que no representan un ingreso para las personas, pero que son componentes básicos de su bienestar. Ambas razones están en la base de mediciones acordadas internacionalmente a partir de 1990. La primera que ha tenido una vigencia global tal vez sea el Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Este índice sintetiza tres variables para todos los países del globo: el ingreso, el logro educativo y la esperanza de vida. Este índice funda el uso de mediciones multidimensionales de bienestar, de desarrollo o de pobreza.

México legisló su propia medición de la pobreza en 2004, en la Ley General de Desarrollo Social (LGDS). Fue la primera medición oficial multidimensional de la pobreza en el mundo y debió superar desafíos políticos, metodológicos y conceptuales importantes. La ley no solo innova metodológicamente a partir de formulaciones de Julio Boltvinik incorporadas a la misma, sino que construye una institución independiente para llevarla a cabo. Esta ley es el producto de un acuerdo legislativo prácticamente unánime. En su versión original, estableció que la medición mexicana debe ser multidimensional e incorporar las siguientes dimensiones:

1. Ingreso corriente.
2. Rezago educativo.
3. Acceso a la salud.
4. Acceso a la seguridad social.
5. Calidad y espacios de la vivienda.

6. Servicios básicos en la vivienda.
7. Acceso a la alimentación.
8. Cohesión social.

La ley ha sido reformada en diversas ocasiones. Los cambios principales en la medición incluyen la adición del acceso a una carretera pavimentada (como novena dimensión), la adición del requisito de que las viviendas sean dignas y decorosas, así como que la alimentación sea nutritiva y de calidad. La medición también ha cambiado como consecuencia de cambios en la constitución u otras leyes; la educación media superior se definió como obligatoria en la Constitución, razón por la cual la medición la adoptó como nuevo nivel mínimo aceptable. En opinión de este autor, tanto la cohesión social como el acceso a una carretera pavimentada pueden ser factores que influyan sobre otros, pero no son dimensiones constitutivas de la pobreza. Sin embargo, la ley representa consensos sociales y políticos, no el pináculo de la teoría de la pobreza.

Además de un indicador sintético, la medición mexicana publica el nivel de cada indicador por separado. También separa la medición en dos grandes espacios o ejes: en primer lugar el ingreso corriente, que indica el poder de compra de satisfactores de una persona o un hogar, y por otra parte el número de carencias de los otros satisfactores, que se miden de manera cualitativa y que, en ocasiones, están a su vez compuestos por varios sub-indicadores (es el caso del rezago educativo, de la calidad de la vivienda y de los servicios básicos en la vivienda, por ejemplo). La publicación separada de cada indicador y su evolución permite establecer si las políticas públicas específicamente dirigidas a cierto bien o servicio están logrando disminuir esa carencia de manera proporcional a la acción y sus recursos.

La medición no inventó dimensiones o aspectos del bienestar y la pobreza. Recoge lo que marca la ley, es decir, lo que define el congreso como representación nacional. Antes de formar parte de la medición de la pobreza, cada dimensión ya era parte de la Constitución Política y de las leyes mexicanas. La ley sintetiza los acuerdos sociales más representativos que afirman cuáles son los derechos que deben ejercerse, y qué es necesario para que un mexicano se desempeñe de manera digna como miembro de la sociedad. Con excepción de la cohesión social y del acceso a carretera pavimentada, todas las dimensiones contaban, en 2004, con legislación o

normatividades aprobadas de manera federal que definían los estándares que se consideraban aceptables.

Si la ley recoge los acuerdos sociales de los niveles de cada dimensión que denotan carencia o satisfacción de la misma, ella a su vez ha influido sobre las políticas públicas. A partir de la aprobación de la LGDS, los tres niveles de gobierno han reaccionado al desempeño de la pobreza según la medición, tanto para reforzar y mejorar ciertas políticas públicas como para intentar influir en el Coneval (la institución responsable de la medición) y en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (la institución responsable de las estadísticas que se usan en la medición) para que los criterios cambien y su desempeño parezca más positivo. Incluso han llegado a responsabilizar a ambos de los resultados de ciertas elecciones. En opinión del autor, aunque sería muy deseable que los electores usaran la medición de la pobreza para refrendar el ejercicio de un partido político o cambiarlo, la medición rara vez ha tenido tal poder.

Más que describir un fenómeno social cualquiera, la ley y la medición oficial de la pobreza establecen estándares de logro y de derechos para la sociedad mexicana, cuyo representante, el Estado, debe garantizar.

Sin embargo, como un indicador sintético, la ley no es solo multidimensional, sino multifactorial. El nivel de pobreza depende en primer lugar del Producto Interno Bruto (PIB), del crecimiento económico y de la distribución del ingreso, así como de la capacidad redistributiva del Estado. Ellos, a su vez, caen dentro del ámbito de las grandes políticas de Estado: la política económica, la política fiscal, la cobertura y la calidad de los servicios públicos y sociales. No obstante, la articulación cada vez más estrecha de México y el mundo también lo hacen depender de tendencias globales claramente exógenas a la política pública nacional. En este sentido la ley representa fenómenos que están tanto dentro como fuera del ámbito de decisión del Estado.

En segundo lugar, por ser multidimensional, la ley contiene indicadores que pueden resultar de acciones públicas muy precisas: el reemplazo de pisos de tierra por pisos firmes, de pretilas de carbón por estufas, el abasto de agua, el hacinamiento. En otras palabras, la medición sintetiza tanto los resultados de las grandes políticas y servicios como de acciones públicas especializadas y acotadas.

A pesar de su naturaleza sintética, la medición no aborda aspectos de la calidad de vida que hoy la sociedad considera centrales. La ley establece que la política social incluye aspectos como el derecho a un medio ambiente sano, pero no incluye este derecho en la medición de la pobreza. Por otra parte, en México han cobrado centralidad dos temas que la ley y la medición no abordan en absoluto: la seguridad y la justicia, y la corrupción. Ninguno está incluido en la medición. En otras palabras, aunque es un indicador sintético, no reúne todos los aspectos de la vida social que preocupan a las personas en 2020-2022.

Por último, el buen o mal desempeño de la pobreza según la medición depende de acciones públicas y privadas concertadas y coordinadas entre el Estado y actores sociales, por una parte y por otra entre diferentes niveles de gobierno. En este sentido, desde principios de los años noventa en México existe un notable desorden y desacuerdo sobre la división y la coordinación de las esferas de acción públicas. Se avanzó en la descentralización de los servicios sociales y públicos, pero el presupuesto siguió estando centralizado, antes que volverse a distribuir según mecanismos que aparentemente buscan equidad y un desarrollo equilibrado. La descentralización falló en su principal objetivo, que fue la adecuación de las acciones estatales y municipales a los problemas y necesidades específicos de cada demarcación. Las reformas descentralizantes han sido más inerciales que compensadoras, y han estado poco apoyadas (y vigiladas). Al descentralizar se perdió profesionalismo, eficacia y rendición de cuentas. Y el retorno a la hegemonía del gobierno central en 2019 no restituyó ninguno de estos parámetros de calidad de la acción pública.

En suma, es posible usar la medición oficial de la pobreza como un indicador sintético del éxito de las políticas públicas de todos los niveles de gobierno en el logro del bienestar de la población. Esta medición no solo es legítima, sino que está certificada como tal por el legislativo. No solo mide la eficacia global de la política pública a todo nivel, sino también la calidad de la coordinación entre niveles. Sin embargo, es una medición que no abarca algunos aspectos de calidad de vida que se consideran cruciales. Por estas razones, no estaría mal que se desarrollara una medición global del bienestar o el desarrollo social mexicano que incluyera estos aspectos, aunque debería mantener o superar la independencia y el rigor de la actual medición.

Este capítulo presenta una valoración del cambio en la pobreza a nivel estatal 2018-2020, que es preciso respecto del ámbito temporal previsto para este libro, pero incapaz de desagregar la medición a nivel municipal; y una valoración más detallada del cambio territorial y de las dimensiones que dan cuenta del cambio a nivel municipal para el periodo 2010-2020, la cual hace posible aquilatar las diferencias en niveles y en cambios de cada dimensión en cada municipio.

Crecimiento económico y distribución del ingreso

Como se dijo, hay dos factores que influyen principalmente en la pobreza por ingresos: el crecimiento económico y la distribución del ingreso. Jalisco es parte de la región centro-occidente que ha dado cuenta de buena parte del crecimiento económico relacionado con la globalización. En este estado se ha desarrollado una economía agropecuaria globalizada, además de que cuenta con un sector electrónico y de *software* también globalizado. En todo México, el PIB ha crecido 29.9% de 2003 a 2020. En Jalisco el PIB ha crecido 41.6% en el mismo lapso, por lo que ha pasado de contribuir con el 6.3% del PIB al 6.9%. Jalisco crece aproximadamente 0.6% más rápido que el país, y por lo mismo debería haber una reducción más rápida de la pobreza por ingresos (y de la pobreza en general).

La distribución del ingreso y otros satisfactores, por su parte, puede observarse a través de los indicadores de cohesión social. Al definir la cohesión social como una de las dimensiones de la pobreza, la LGDS obligó a buscar variables que se aproximan al concepto de cohesión social. El Coneval recopiló información original en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) para definir esta dimensión. Entre las preguntas se incluye la posibilidad de que alguien obtenga un préstamo informal de sus parientes o vecinos; que obtenga ayuda para cuidar a sus hijos, y otras, que indican la propensión de las personas a ayudarse de manera recíproca. Sin embargo, acordó medir la cohesión social con conceptos más comunes en la economía, y en particular con el Índice de Gini, que estima la desigualdad del ingreso y la razón del ingreso del decil más alto sobre el del más bajo. Ambos son indicadores de concentración versus distribución del ingreso. El Índice de Gini se ha comportado de la siguiente manera en México y en Jalisco:

Cuadro 1.1. Índice de Gini nacional y en Jalisco, 2010-2020

Índice de Gini	2010	2012	2014	2016	2018	2020
Nacional	509	498	503	498	469	450
Jalisco	461	473	468	409	424	388

Fuente: Coneval, medición de la pobreza, anexos estadísticos 2008-2018 y 2016-2020. La base de la serie cambia en 2016, a partir de este año el Gini no es comparable con los anteriores.

El cuadro 1.1 muestra una tendencia descendente del Gini en México y en Jalisco. Aun así, Jalisco tiene siempre un índice inferior al nacional. Jalisco reduce su desigualdad del ingreso en mayor medida que el país. Este desempeño es positivo para el estado. Aunque hay un quiebre en la medición en 2016, es el mismo para Jalisco y el país, por lo que es lícito comparar ambos. Los niveles y las tendencias en crecimiento económico y en distribución del ingreso sugieren que en Jalisco debe haber una mayor reducción de la pobreza que en México.

Evolución estatal de la pobreza jalisciense en el entorno mexicano

En este apartado se analiza el cambio en la pobreza 2010-2020. Las primeras columnas del cuadro 1.2 se refieren al país, las siguientes a Jalisco y posteriormente se estiman los cambios en el país y en Jalisco.

Cuadro 1.2. Pobreza nacional y en Jalisco, 2010-2020

Indicadores de rezago social	Nacional		Jalisco		Cambio		Diferencia	
	2010 (%)	2020 (%)	2010 (%)	2020 (%)	Nacional 2010-2020	Jalisco 2010-2020	Jalisco-nacional 2010	Jalisco-nacional 2020
Pobreza	46.2	43.9	37	32.6	-2.3	-4.4	-9.2	-11.3
Pobreza extrema	10.4	8.5	5.3	3.5	-1.9	-1.8	-5.1	-5.0
Pobreza moderada	35.8	35.4	31.8	29.1	-0.4	-2.7	-4.0	-6.3

POBREZA

Cuadro 1.2. Pobreza nacional y en Jalisco, 2010-2020

Indicadores de rezago social	Nacional		Jalisco		Cambio		Diferencia	
	2010 (%)	2020 (%)	2010 (%)	2020 (%)	Nacional 2010-2020	Jalisco 2010-2020	Jalisco-nacional 2010	Jalisco-nacional 2020
Vulnerables por carencia social	28.7	23.7	33.7	31.2	-5.0	-2.5	5.0	7.5
Vulnerables por ingreso	5.8	8.9	6.2	9.3	3.1	3.1	0.4	0.4
No pobre y no vulnerable	19.3	23.5	23	27	4.2	4	3.7	3.5
Rezago educativo	20.6	19.2	20.6	15.4	-1.4	-5.2	0.0	-3.8
Carencia por acceso a los servicios de salud	31.8	28.2	31.9	32.1	-3.6	0.2	0.1	3.9
Carencia por acceso a la seguridad social	60.7	52.0	55.4	49.9	-8.7	-5.5	-5.3	-2.1
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	15.2	9.3	6.7	6.3	-5.9	-0.4	-8.5	-3.0
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	16.5	17.9	12.8	5.4	1.4	-7.4	-3.7	-12.5
Carencia por acceso a la alimentación	24.9	22.5	22	14.3	-2.4	-7.7	-2.9	-8.2
Población con al menos una carencia social	74.9	67.6	70.7	63.7	-7.3	-7	-4.2	-3.9
Población con tres o más carencias sociales	26.6	23.0	20.2	13.9	-3.6	-6.3	-6.4	-9.1

Cuadro 1.2. Pobreza nacional y en Jalisco, 2010-2020

Indicadores de rezago social	Nacional		Jalisco		Cambio		Diferencia	
	2010 (%)	2020 (%)	2010 (%)	2020 (%)	Nacional 2010-2020	Jalisco 2010-2020	Jalisco-nacional 2010	Jalisco-nacional 2020
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	52.0	52.8	43.3	41.9	0.8	-1.4	-8.7	-10.9
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	19.4	17.2	14.7	9.8	-2.2	-4.9	-4.7	-7.4

Fuente: Coneval, medición de la pobreza 2010 y 2020, a partir de los censos de población y vivienda de 2010 y 2020. Los cambios y las diferencias fueron estimados por el autor.

El cuadro 1.2 muestra que en el país hay modestas disminuciones de la pobreza de 2010 a 2020. Jalisco inicia el decenio con menores niveles de pobreza que el país, y logra reducciones más importantes de la pobreza en general. En el país la pobreza disminuye 2.9 puntos porcentuales, mientras que en Jalisco la reducción es de 4.4 puntos, es decir, 50% más que el país. Con ello, termina el decenio con indicadores significativamente mejores que los de 2010 y que la media nacional. Entre los indicadores que mejoran en Jalisco más que el país están: el rezago educativo (más de tres veces más que el país), los servicios a la vivienda (cinco veces más que el país), la alimentación (más de tres veces más que el país), y los ingresos por debajo de la línea de pobreza por ingreso y de la línea de pobreza extrema. En los dos últimos la evolución de Jalisco es mucho mejor que la del país. No cae tanto la pobreza extrema, ya que Jalisco reportaba niveles mucho menores en este indicador que el país desde 2010, niveles que es difícil reducir. Entre las variables que contribuyen al mejor desempeño de Jalisco están el rezago educativo, la carencia de los servicios básicos de la vivienda, la carencia en alimentación, la población con tres carencias sociales o más y la población con ingresos menores a la línea de pobreza extrema por

ingresos. Todos estos rubros descienden más en Jalisco que en el país. En sentido contrario (dimensiones que empeoran en Jalisco a diferencia de lo nacional) aparecen la carencia de servicios de salud y la seguridad social.

Es de particular interés lo sucedido en Jalisco a partir de 2018, porque ese año inició un nuevo gobierno estatal. La pobreza no se redujo de manera lineal entre 2010 y 2020. Tanto en Jalisco como en el país, el mínimo histórico de pobreza multidimensional se alcanzó en 2018. En otro texto convendría aquilatar este logro de México, que en su momento no lo parecía. A nivel nacional, por ejemplo, la reducción en la pobreza rural entre 2008 y 2018 fue del 40%. A partir de 2018 subió la pobreza en ambos ámbitos. La encuesta base de la medición de pobreza se levanta de agosto a noviembre de los años pares, y registra los ingresos de los seis meses anteriores al levantamiento. En 2020, en esos meses ya se resentía el impacto de la pandemia, de un año sin crecimiento económico (2019), del desmantelamiento del Seguro Popular y de la ausencia de apoyos a empresas o personas vulnerables. De 2018 a 2020 en Jalisco aumentaron la pobreza (4.2%), la pobreza extrema (0.5%), la pobreza moderada, la carencia de servicios de salud (12.7%), la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza por ingresos y la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza extrema por ingresos. En suma, más de la mitad de los indicadores empeoran, entre ellos los más importantes. El aumento de la carencia de acceso a servicios de salud es sorprendente, aunque es de la misma magnitud que el nacional. Por una parte es posible que este incremento se deba al aumento real de la carencia. Por otra, puede deberse a que, aunque se desmanteló el Seguro Popular, en Jalisco no se le reemplazó con un esquema institucional que las personas pudieran reconocer y reportar a la encuesta. Aunque a nivel nacional el PIB cae 8.3%, y en Jalisco cae 6.8%, la pobreza y la mayor parte de sus indicadores empeoran más en Jalisco que en el país.

De 2018 a 2020 en Jalisco sube más la pobreza total que en el país, aunque sube menos la pobreza extrema; en Jalisco disminuye el rezago educativo, mientras que en el país crece. La carencia de acceso a la salud crece de manera similar y muy notable; en el país decrece levemente la carencia de seguridad social, mientras que en Jalisco se mantiene estable; la calidad de vida permanece igual en ambos; los servicios a la vivienda mejoran más en Jalisco que en el país; en Jalisco decrece la carencia de alimentación y en

el país crece; y en Jalisco crecen más las personas con ingresos por debajo de la línea de pobreza extrema y de la línea de pobreza. Una valoración del primer bienio de este gobierno estatal encuentra que Jalisco es hipercíclico. Que disminuye su pobreza rápidamente cuando el país crece, y la aumenta más cuando el país está en crisis. El factor que parece dominar este comportamiento es el ingreso. Es decir, que la pandemia puso un freno súbito al empleo en Jalisco más que en el país.

A pesar de eso, en la década en conjunto, el desempeño de la pobreza en Jalisco es mejor que en el país. Durante la década en cuestión, en Jalisco hubo tres gobiernos distintos. En otras palabras, las políticas económicas y sociales del gobierno de Jalisco han mostrado una continuidad que va construyendo una mejor posición del estado en el país.

La heterogeneidad territorial: cambios en la pobreza a nivel municipal

La evolución de la pobreza en los municipios de Jalisco es diversa, aunque predomina la tendencia general hacia la baja de los diversos indicadores de pobreza. Se presentan los municipios según su cambio en el nivel de pobreza, con algunos de los factores que contribuyen a él.

Hay diez municipios que reducen su nivel de pobreza en 20% o más: Atengo, Cabo Corrientes, Cuautla, Cuquío, Mixtlán, Ojuelos, Teuchitlán, Tolimán, Tonila y Villa Guerrero. La mayoría tiene muy pocos pobladores (solo Ojuelos, Cabo Corrientes y Tolimán tienen más de 10 000). Tres pierden población de manera absoluta significativamente. En tres hay crecimiento significativo (Cabo Corrientes, Tolimán y Ojuelos).

El componente con mayor variación negativa que puede explicar este gran descenso en la pobreza es el ingreso. El descenso en la población con ingresos inferiores a la línea de pobreza y a la línea de pobreza extrema es, en algunos casos, de más de 30%. Pero también son significativas las caídas en carencias de alimentación, de educación y de vivienda. En tres empeora mucho la carencia en salud, pero es tal el descenso en otras carencias que de todas maneras la pobreza cae significativamente. La mayor parte de estos municipios están en la región Valles-Costa, aunque algunos están dispersos en el sur y en Los Altos. El dinamismo agrícola es muy

positivo para ellos. Llama la atención, sin embargo, que no hay demasiado avance en la seguridad social en la mayoría de estos municipios, a pesar de que la agricultura de exportación afilia a la misma a la mayor parte de sus trabajadores.

El siguiente grupo está conformado por municipios donde la pobreza cayó entre 10 y 20%. Es el segundo en tamaño, con 45 municipios. Típicamente son municipios de entre 10 000 y 70 000 habitantes, aunque hay algunos fuera de este rango. Los componentes que se modifican más en este grupo son, en primer lugar y por sobre todo, la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza extrema por ingresos; educación, servicios en la vivienda y alimentación (en algunos casos baja la población carente de acceso a la alimentación hasta 70%). Hay que recordar que el acceso a la alimentación estaba influido sobre todo por el ingreso. También hay un predominio de estos en los valles agrícolas y en Los Altos, aunque se encuentran en todas las regiones del estado.

El tercer grupo, conformado por municipios donde hubo una leve disminución de la pobreza de hasta 10%, integra a la mayor cantidad de municipios y la inmensa mayoría de la población del estado, dado que incluye a la mayoría de los urbanos y metropolitanos. Son 62 municipios en total. En estos municipios hay una modesta disminución de la pobreza, pero el cambio beneficia o afecta a más personas dado que tienen más habitantes en promedio, aunque también pesa en ellos el crecimiento de la población.

Tlajomulco es un ejemplo de una pequeña disminución relativa de la incidencia de la pobreza, pero un aumento de población de alrededor de 80% en diez años lleva a un incremento neto de la población pobre de 111 500 personas. ¿Puede afirmarse que esto representa un fracaso de las políticas públicas en Tlajomulco? La atracción de población al municipio parece indicar lo contrario, al igual que un aumento de 273 000 personas no pobres. Es decir que en Tlajomulco crecen los no pobres 2.5 veces más que los pobres en la misma década.

¿Qué variables pesan en este cambio en un conjunto de municipios que incluye desde municipios rurales hasta algunos metropolitanos? Hay dos variables fundamentales: los servicios a la vivienda y el acceso a la alimentación. Sin embargo, también pesan sustancialmente la disminución del rezago educativo y la disminución de la población con ingreso por debajo de la línea de pobreza y de pobreza extrema.

Finalmente están los municipios donde crece la pobreza. Este es un grupo pequeño pero importante. Deben pasar al centro de la atención de las políticas públicas. En el extremo de incremento de la incidencia de la pobreza se encuentra Mezquitic, que ya era uno de los dos municipios más pobres de Jalisco, con 20% de incremento, de 60 a 80%, y un incremento sustancial también en la pobreza extrema, del 25.8 al 53.2%. Sus niveles de pobreza y de pobreza extrema lo hacen comparable con Chiapas, el estado más pobre de México. Con incrementos menos significativos se encuentran Chimaltitán y Santa María de los Ángeles, que son pequeños y rurales. Pero en Zapopan crece la pobreza 2% y, dado su incremento poblacional, agrega una gran cantidad de pobres, y en Puerto Vallarta, que también incrementa su población total, los pobres crecen en 21 300 personas.

Mezquitic, el principal municipio indígena de Jalisco, debe recibir atención especial porque históricamente ha estado marginado y su población desprotegida. Aunque hay diversos componentes del incremento en la pobreza en Mezquitic, el central es el incremento de la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza extrema por ingresos.

Los municipios más pobres, los que tenían más de 60% de incidencia de pobreza en 2010, eran Atemajac de Brizuela, Cuautitlán, Bolaños, Chimaltitán, Hostotipaquillo, Huejuquilla, Santa María del Oro, Ojuelos, San Sebastián del Oeste, Talpa, Tizapán, Tolimán, Villa Guerrero y Zapotitlán de Vadillo. En todos excepto dos cae la pobreza, y en seis de ellos cae en más de 15%. El municipio donde más sube es Mezquitic (20%) y el segundo donde más sube es Chimaltitán. En general, debe considerarse un éxito la reducción de la pobreza en estos municipios, casi totalmente rurales, aunque deba prestarse atención especial al norte del estado, donde los municipios indígenas wirrárikas de Mezquitic, Huejuquilla y Bolaños aún experimentan niveles de pobreza mucho mayores que el promedio.

Por mucho tiempo se consideró que el principal desafío para la disminución de la pobreza se encontraba en las zonas rurales. En Jalisco, sin embargo, durante esta década se observa allí la dinámica más positiva (excepto por tres municipios indígenas). La fracción de la población con ingreso inferior a la línea de pobreza y a la línea de pobreza extrema cae allí más rápidamente.

Las dos mayores áreas metropolitanas del estado (Guadalajara y Puerto Vallarta), por el contrario, muestran los mayores desafíos actuales. El área metropolitana tiene 2 000 veces más población que algunos municipios pequeños del estado. Por eso no son comparables los cambios en pobreza en los municipios pequeños y en Guadalajara. En Puerto Vallarta crece la pobreza 0.5%, pero su crecimiento demográfico (de 20% en el decenio) explica un aumento de la población pobre de 21 000 personas. El área metropolitana de Guadalajara (AMG) aumenta su población pobre en 187 000 personas, a pesar de que la incidencia de la pobreza solo crece en Zapopan, y allí lo hace modestamente (2%). Esto se debe al aumento poblacional. Los municipios que más contribuyen con población pobre al total metropolitano y estatal son Tlajomulco (111 000), Zapopan (77 700) y El Salto (40 000).

La desigualdad social

Como se explicó previamente, la distribución del ingreso (y de cualquier satisfactor de necesidades) es un factor central en la definición de la extensión y la profundidad de la pobreza. En Jalisco la evolución de la desigualdad es muy positiva en el decenio, mucho más que en México. Por esta razón, junto con el crecimiento económico, el resultado decenal es más positivo en Jalisco que en el país.

Aunque la desigualdad es también producto de múltiples factores, uno que explica una fracción importante de la evolución positiva del Índice de Gini en Jalisco es el aumento de los ingresos más bajos. Este se explica a su vez por la dinámica de la economía rural. Jalisco es el primer productor agropecuario de México, y la producción para exportación ha crecido más de 10% por año durante más de una década. Aunque los salarios reales de los jornaleros agrícolas cayeron de 2008 a 2012, y se produjeron escándalos por el maltrato a los trabajadores de algunas empresas exportadoras en 2014, a partir de este año los salarios rurales han crecido en términos reales más del 35%, y los salarios de la agricultura de exportación más aún. En 2021 los salarios de los jornaleros agrícolas se encuentran en su máximo histórico en el sistema estadístico oficial.

Sin embargo, el Índice de Gini también cae en los municipios metropolitanos, aunque en menor medida que en los rurales. Un indicador com-

plementario del anterior, que es la razón del ingreso corriente promedio del decil I respecto del decil X, muestra la misma tendencia, es decir, una reducción en el decenio, lo que indica una caída de la desigualdad, aunque la reducción es mayor en zonas rurales que en las metropolitanas. En resumen: los salarios base tanto de las zonas rurales como de las urbanas han crecido, y esto ha llevado a una menor desigualdad del ingreso.

Cabe preguntar si los ingresos del decil X, el más alto, no han subido de manera significativa. La encuesta no señala un cambio importante en este sentido. Sin embargo, la ENIGH sufre de un truncamiento, o por lo menos de una subrepresentación, tanto del extremo más bajo, más rural y más indígena, como de los hogares más ricos. En general la ENIGH no ha incorporado al 4 o 5% de hogares más ricos, y en todo caso lo ha hecho de manera errática. Se dice que la desigualdad ha crecido en buena medida por el aumento de los ingresos de este pequeño grupo de hogares. No es posible saberlo a partir de la ENIGH.

Sería posible analizar la pobreza no solo por ingresos y carencias, como se hace aquí, sino por activos y riqueza.

Síntesis de hallazgos

En general, en el mediano plazo, la dinámica de la pobreza es más favorable en Jalisco que en México. Hay algunas dimensiones que importan de manera particular para lograr este desempeño:

- La caída en la población por debajo de la línea de pobreza extrema por ingresos. Esta se debe, seguramente, al avance de los salarios más bajos. Si bien no se analizó este factor, es el principal para explicar el descenso de la pobreza, de la carencia en alimentación y otras que caracterizan a la población más pobre. Los salarios más bajos y rurales crecen mucho más que la media jalisciense, y la población que los recibe también.
- La caída de la desigualdad en el ingreso.
- La caída del rezago educativo, que es particularmente acelerada en Jalisco, y se relaciona con la expansión muy rápida de la oferta escolar y de la población que de hecho asiste a instituciones educativas. Dado que es una dimensión con un componente inercial fuerte (muy pocas personas

retoman su educación después de los 25 años), la mejora del indicador es tanto más meritoria para la Secretaría de Educación del estado.

- En Jalisco mejoran los servicios en las viviendas mucho más que en el país. Esta mejora depende de una buena coordinación estado-municipio, y de la concurrencia del gasto, que en principio se genera tanto por ingresos propios como por participaciones del Ramo 33, y del Fondo de Apoyo para la Infraestructura Social (FAIS), que a su vez se divide en un pequeño fondo para el gobierno estatal (el FISE) y otro, mucho mayor, para los municipios (el FISM). Aunque este fondo existe en todo el país, hay que hacer notar que en Jalisco el logro en términos del aumento en la provisión de servicios a los hogares es mucho mayor que el promedio.
- El acceso a la alimentación mejora de manera también notable. Es muy probable que se derive de la mejora de los ingresos más bajos, por lo cual no es en principio consecuencia de una acción pública específica. Parece haber una excepción: Mezquitic, donde los ingresos caen de manera abrupta pero el acceso a la alimentación mejora. Es muy probable que en este municipio se haya ofrecido un programa compensatorio de la caída de los ingresos.
- Finalmente, hay una disminución modesta de la pobreza extrema. Esta se puede considerar un logro, puesto que esta población, que tiene ingresos menores a los del costo de la canasta alimentaria básica, y al menos tres carencias, ya era muy pequeña en 2010. Aunque esta población crece un poco entre 2018 y 2020, al final del decenio sigue en niveles mucho más bajos que los nacionales.
- En términos territoriales es muy positivo el avance en los niveles de bienestar en municipios rurales del estado en varias regiones (Valles, Costa, Sur, Altos), con la excepción de Mezquitic.

En el corto plazo, es decir, entre 2018 y 2020, por el contrario, los ingresos caen más rápidamente en Jalisco que en el país. Sin embargo, incluso en este periodo continúan los avances en educación y en servicios a la vivienda. Y el producto de todo el decenio es una mejora relativa de la posición de Jalisco en México.

Conviene aquilatar lo que este análisis señala como logros para la disminución de la pobreza en Jalisco, y las áreas en las cuales podría y

debería haber mejoras. Los avances salariales dependen aparentemente de políticas nacionales, tales como la legislación de los salarios mínimos, la aprobación de los contratos colectivos, etc. No obstante, los avances en Jalisco son particularmente positivos, y conviene entender qué es lo que los ha impulsado. ¿Hay una escasez particularmente marcada de trabajadores en Jalisco?

En cuanto a los desafíos, cabe señalar:

- En primer lugar, lo registrado por la medición respecto de la caída en el acceso a la salud entre 2018 y 2020. Aunque la caída es la misma en Jalisco que en México, cabe preguntarse si la oferta y el acceso efectivo al servicio empeoraron sustancialmente de la misma manera en el estado y el país. En Jalisco se afirmó que la política estatal de salud era distinta a la nacional. Si hay un problema sustancial de financiamiento o de oferta de servicios y de medicamentos, debe corregirse. Si por el contrario lo que más pesa es la desaparición del Seguro Popular como “marca” del servicio en la percepción de las personas, debe trabajarse para recuperar esa percepción y esa marca. En cualquier caso es una pérdida importante.
- La dinámica negativa de Mezquitic y Chimaltitán sin duda debe motivar un análisis detallado de las acciones públicas y su reorientación.
- El mayor desafío actual está en los municipios metropolitanos. Es preciso concentrarse en políticas que fomenten el empleo, los niveles salariales, la calidad de la vivienda y los servicios a la vivienda en las dos principales áreas metropolitanas. Un factor nuevo en este sentido es la fragilidad de la propiedad, que conduce a vulnerabilidad, a gastos excesivos en créditos (y la disminución del ingreso disponible) y a la pérdida de derechos.

Por otra parte, llama la atención la dinámica positiva del empleo en Jalisco sin que el censo muestre grandes avances en seguridad social. Los registros administrativos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) muestran avances del 4% en promedio antes de la pandemia, y una recuperación de ese crecimiento desde mediados de 2021. Pero el censo no muestra un avance del 40% en el decenio. ¿Deben ponderarse más los datos administrativos? ¿Hay una mala captación de la afiliación en el censo? ¿O por el contrario, es necesario reforzar la afiliación? A partir de los

testimonios recopilados por los investigadores de nuestro proyecto sobre jornaleros en la agricultura de exportación, la afiliación de trabajadores en este sector rebasa el 95%, y es un sector en crecimiento constante. Conviene contrastar diferentes fuentes de información, y en su caso reforzar las campañas tendientes a la afiliación de los trabajadores en el estado.

Referencias

- Coneval (2020). Medición de la pobreza. En <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, M., Moreno, M. y Escobar, I. (2016). Empleo e intercambio social en México. *Perfiles latinoamericanos*, 24(47), pp. 225-258. En 10.18504/pl2447-012-2016
- INEGI (s. f.). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares.
- INEGI (2010). Censo de Población y Vivienda. En <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>
- INEGI (2020). Censo de Población y Vivienda. En <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- LUSTIG, N., López Calva, L. F. y Ortiz Juárez, E. (2012). *Declining Inequality in Latin America in the 2000s. The Cases of Argentina, Brazil and Mexico*. The World Bank.

2. Pobreza a la luz de la tendencia global, nacional y estatal

Carolina Toro

En el presente capítulo se realizará un balance parcial del periodo 2018-2021 en materia de pobreza en el estado de Jalisco. El diagnóstico se llevará a cabo a partir del análisis de los datos disponibles para este periodo y la evaluación será en la medida de los resultados que ha tenido Jalisco en comparación con otros periodos y con otras entidades federativas. Para finalizar, las recomendaciones de políticas públicas a nivel local se realizarán con base en las áreas que se consideran más desatendidas o que pueden representar una oportunidad para revertir el incremento en las cifras de pobreza.

En primer lugar, es importante precisar que utilizaremos el concepto de pobreza multidimensional. Desde el ámbito jurídico, en el artículo 36 de la Ley General de Desarrollo Social (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2004) y desde la operacionalización realizada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), se ha determinado como pobreza no solo el espacio de bienestar económico —ingreso monetario—, sino también el espacio de los derechos sociales. Ambos, definidos como componentes fundamentales para que una persona pueda decidir de forma libre y con igualdad de oportunidades sobre sus opciones vitales (Coneval, 2019).

Bajo este enfoque, la definición de pobreza “está asociada a condiciones de vida que vulneran la dignidad de las personas, limitan sus derechos y libertades fundamentales, impiden la satisfacción de sus necesidades básicas e imposibilitan su plena integración social” (Coneval, 2019, p. 22).

En México se ha llegado a cierto acuerdo teórico y político y desde el año 2008, se mide el número de personas pobres en el país, es decir, todas aquellas personas que se encuentran por debajo de lo que consideramos, socialmente, como lo mínimo que alguien necesita para vivir dignamente. Desde una definición científica: “La pobreza así puede ser definida como el punto por debajo del cual los recursos de los pobres son seriamente inferiores a aquellos de los que disponen los individuos o familias promedio, porque quedan excluidos de los niveles de vida, costumbres y actividades de los que goza el resto de la sociedad” (Spicker, Álvarez Leguizamón y Gordon, 2009, p. 81).

Una mirada global y nacional a la pobreza

A pesar de que se ha avanzado en mediciones de pobreza y hoy se considera su abatimiento como el primero de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), su disminución ha sido lenta y se viene dificultando hacia el 2030 por tres aspectos importantes. Primero, las consecuencias de la covid-19, que tienen a los países frente a una incompleta recuperación de los mercados laborales y con población que aún no ha podido reincorporarse al mercado del trabajo —especialmente las mujeres—. Segundo, la guerra en Ucrania, que está produciendo un alza en los precios de los combustibles. Finalmente, los procesos inflacionarios, que ejercen una presión importante sobre las economías de los hogares. El alto precio de los alimentos junto con las anteriores variables significaría un aumento de la incidencia de la pobreza en la región, que alcanzaría el 33% para finales de 2022 (CEPAL, 2022).

Los efectos de la pandemia sobre la pobreza son evidentes y aún no terminan. A nivel mundial, la pobreza aumentó por primera vez en una generación (ONU, 2021) (World Bank, 2022). Esto sugiere un retroceso en los avances de la reducción de la pobreza en las tres últimas décadas. Y contener la pobreza extrema de aquí a 2030 implicaría un esfuerzo de crecimiento de las economías de los países cercano al 8% per cápita anual (World Bank, 2022), lo cual resulta difícil de alcanzar para los países latinoamericanos según las recientes estimaciones de la CEPAL (2022).

En este sentido, la pandemia deterioró la calidad de vida en el mundo. Según el último informe de las Naciones Unidas sobre los ODS, la covid-19

provocó que entre 119 y 124 millones de personas más cayeran en la pobreza extrema durante 2020, pese a que los gobiernos de todo el mundo implementaron 1 600 medidas de protección social a corto plazo (ONU, 2021). Algunas de dichas medidas fueron más efectivas que otras para contener los efectos de la pandemia sobre el aumento de la pobreza. Como veremos más adelante, el tipo de medidas implementadas, la prontitud y la cobertura de estas, determinaron su efectividad. Aunque se tuvo una diversidad de respuestas institucionales a la crisis, a nivel mundial, “entre 70 y 161 millones de personas pasaron hambre como consecuencia de la pandemia de 2020” (ONU, 2021, p. 9).

En México, en la última década, según el balance realizado por el Coneval (2008-2018), no se logró reducir de forma importante el porcentaje de población en pobreza. Ni siquiera se alcanzó un promedio de disminución de un punto porcentual por año (44.4% en 2008 a 41.9% en 2018); por el contrario, la pobreza persistió durante una década sumando casi tres millones de personas bajo esta condición y mantuvo las estructuras de carencias territoriales y sociales. Es decir, el norte del país siguió siendo la región más próspera y el sureste la región más pobre. La pobreza extrema siguió siendo más profunda en zonas indígenas y rurales que tienen los mayores porcentajes de su población en pobreza extrema.

En una década, dos de cada diez personas se mantuvieron en una condición socialmente deseable. Es decir, el 80% de la población mexicana tenía una condición de pobreza o vulnerabilidad similar al escenario de 2008 (Coneval, 2019).

Para 2020, según las cifras más actuales de pobreza a nivel nacional, el número de personas en pobreza en México siguió aumentando. En solo dos años, de 2018 a 2020, se sumaron 3.8 millones de nuevos pobres y 2.1 millones de pobres extremos, quedando México con 8.5% de su población en pobreza extrema, lejos de la meta mundial del 3% para 2030 (Coneval, 2021).

Ahora bien, las tendencias globales impactan, pero no explican los comportamientos diferenciados. Las decisiones de política pública son las variables distintas de un territorio a otro. Por ejemplo, frente a la pandemia, se analizaron las respuestas de Argentina, Brasil, Colombia y México para contener los efectos de la covid-19 sobre la pobreza, encontrando que México, con una baja inversión, sin creación sustancial de nuevos programas y una respuesta conservadora, tuvo los efectos mencionados en párrafos

anteriores. “La débil respuesta en México se refleja en la desigualdad y especialmente en los resultados para la pobreza. De los cuatro países, se espera que la pobreza en México sea la que más aumente” (Blofield, Trasberg y Lustig, 2021, p. 14).

Los cambios de la pobreza en Jalisco al paso de los gobiernos estatales

Una vez realizada esta contextualización de la pobreza a nivel global y nacional, entraremos a analizar los datos de Jalisco a la luz de un contexto interdependiente, pero, a la vez, de gran oportunidad para los gobiernos subnacionales, entendiendo la obligación de todos los niveles territoriales de garantizar que los derechos sociales, económicos y culturales sean plenamente efectivos y progresivos para todas las personas, haciendo uso de sus recursos legales, administrativos, financieros, técnicos y humanos para tal fin (Palacio Lavín, 2012).

Iniciamos el análisis tomando como criterio el indicador que cada una de las últimas tres administraciones incluyeron en sus planes estatales de desarrollo, así como las metas que en la primera edición de los planes estatales estos gobiernos se propusieron alcanzar; así podemos hacer una comparación del nivel de logro de las metas propuestas.

Como se puede observar en el cuadro 2.1, en el periodo de la administración de Emilio González Márquez la meta fue establecida en torno a mover a Jalisco hacia la posición número 29 dentro del Índice de Marginación. Esta meta no se alcanzó ni siquiera para el final de su periodo, pues Jalisco se mantuvo en la posición número 27 desde el año 2005 a 2015.

Para la administración de Aristóteles Sandoval Díaz, se incluyó el indicador de población en situación de pobreza y la meta que se estableció en dicho plan para alcanzar en el año 2018 fue de 35%. Esta meta fue alcanzada en esa administración, ya que el porcentaje de personas en pobreza en Jalisco, según datos del Coneval (2008-2018), fue de 27.8% en el 2018. Es decir, más de siete puntos porcentuales mejor que la meta establecida.

Para el caso de la administración de Enrique Alfaro Ramírez, el indicador que se incluyó en su plan estatal de desarrollo fue el mismo de la administración anterior relativo al porcentaje de población en situación

de pobreza. Para este periodo el Coneval (2016-2020) reportó un valor de 31.4%, lejos de la meta fijada por el gobierno de 26.67%. Casi cinco puntos porcentuales peor que el escenario planteado para 2021.

Cuadro 2.1. Indicadores y metas relacionadas con la temática de pobreza según los planes estatales de desarrollo (PED) de las últimas tres administraciones

Administración	Nombre del indicador en el PED	Unidad de medida	Fuente	Meta establecida	Año de la meta	Valor logrado
2007-2013	Lugar de Jalisco en el Índice de Marginación	No disponible	No disponible	29	2013	27*
2013-2018	Población en situación de pobreza	Porcentaje	Coneval	35	2018	27.8**
2018-2024	Población en situación de pobreza	Porcentaje	Coneval	26.67	2021	31.4***

* Valor 2010, ya que el Índice de Marginación se genera cada cinco años a partir del censo o conteo de población, por tanto, los valores disponibles para la administración 2007-2013 son los del índice 2010.

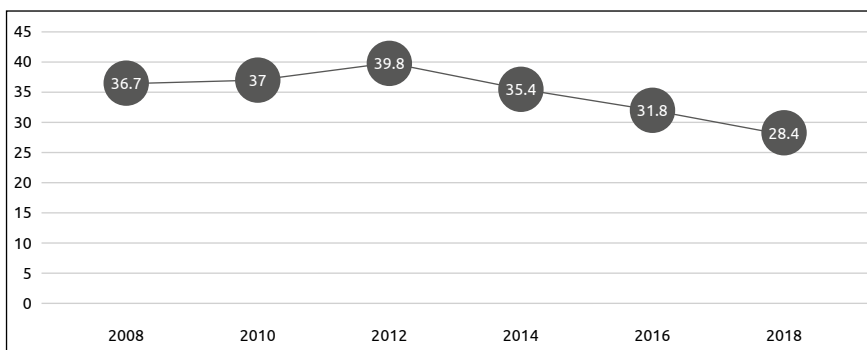
** El valor publicado en 2019 para la pobreza 2018 fue de 28.4%, sin embargo, este valor fue actualizado con toda la serie desde 2016, por lo cual, y para hacerlos comparables, se utilizan los valores de la nueva serie publicada por el Coneval.

*** Valor 2020, ya que los datos por entidad federativa se publican cada dos años.

Fuente: elaboración propia con base en los PED de Jalisco 2007-2013, 2013-2018, 2014-2024 y en Coneval (2016, 2020).

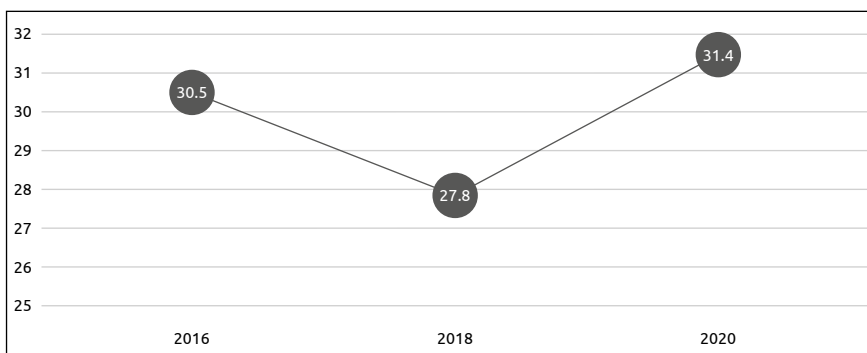
Ahora bien, si vemos el comportamiento de los datos de pobreza conjuntando las dos series con las que contamos por parte del Coneval (2008-2018) (2016-2020), podemos observar el crecimiento de la pobreza entre los años 2008 y 2012 y un descenso mantenido del 2012 al 2018, tendencia que se ve interrumpida en el último periodo de medición de la pobreza entre los años 2018 y 2020.

POBREZA



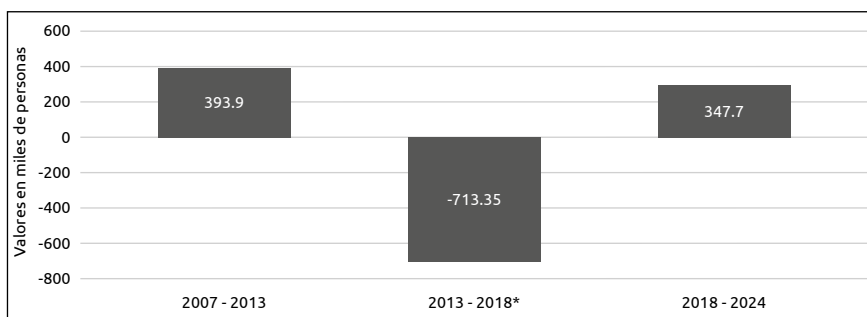
Gráfica 2.1. Evolución del porcentaje de personas en pobreza en Jalisco, serie 2008 a 2018

Fuente: elaboración propia con base en el anexo estadístico del Coneval de la medición de la pobreza, serie 2008-2018.



Gráfica 2.2. Evolución del porcentaje de personas en pobreza en Jalisco, serie 2016 a 2020

Fuente: elaboración propia con base en el anexo estadístico del Coneval de la medición de la pobreza, serie 2016-2020.



Gráfica 2.3. Variación en el número de personas en pobreza según las últimas tres administraciones estatales en Jalisco

*Los cálculos de esta administración son parciales y representan la variación de 2018 a 2020.

Fuente: elaboración propia con base en el anexo estadístico del Coneval de la medición de la pobreza, series 2008-2018 y 2016-2020.

Otro indicador útil para evaluar el desempeño de la entidad en sus políticas públicas de combate a la pobreza tiene que ver con las capacidades de gestión mostradas por los gobiernos para llevar a cabo una política de desarrollo social efectiva y basada en evidencia. Gestión Social y Cooperación A.C. (Gesoc), organismo independiente que, desde 2016, mide el Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social (IDES), evalúa a las 31 entidades federativas en cuanto a la implementación de políticas públicas de desarrollo social (Gesoc, 2018b).

A continuación, se presenta un resumen de los resultados del IDES en Jalisco (cuadro 2.2) de 2016 a 2020.

Cuadro 2.2. Evaluación de Jalisco según el Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social, 2016-2020			
Año	Puntaje	Nivel	Posición en el <i>ranking</i> nacional
2016	70.36	Óptimo	1
2017	75.31	Óptimo	2
2018	87.52	Óptimo	1
2019	87.52	Óptimo	2
2020	71.81	Básico	7
Fuente: elaboración propia con base en los reportes estatales del IDES 2016, 2017, 2018 y 2020, elaborados por Gesoc y consultados en línea en mayo de 2022 (ides.gesoc.org.mx).			

Como se puede observar, las dependencias estatales encargadas del desarrollo social y las áreas de planeación y ejercicio del presupuesto venían mostrando una mejora en las capacidades de gestión de los programas sociales. En 2016, Jalisco fue el estado con mejores capacidades en todo el país y en 2020 cayó al séptimo lugar nacional con una calificación de 71.81 puntos, pasando de un nivel óptimo a un nivel básico (Gesoc, 2016, 2017, 2018 y 2020).

Ahora bien, según el reporte 2020 para Jalisco, las dimensiones que más han retrocedido entre el 2018 y el 2020 son la dimensión de gestión eficiente, de desarrollo social abierto y participación ciudadana y la de dimensión de monitoreo y evaluación. Es decir, en tres de cuatro dimensiones, Jalisco disminuyó sus capacidades de gestión para las políticas públicas que atienden la pobreza, entre otros temas del desarrollo social.

El cuadro 2.3 presenta cinco áreas específicas que mostraron un retroceso en términos de capacidades de gestión:

Cuadro 2.3. Puntajes del estado de Jalisco en cuanto a criterios relativos a la institucionalidad de los programas y acciones sociales. Comparativo 2018 y 2020		
Criterio	2018 (%)	2020 (%)
Programas de desarrollo social que cuentan con reglas de operación	98	90.10
Cuantificación y definición de la población potencial de los programas de desarrollo social	100	82.20
Programas de desarrollo social que cuentan con indicadores de gestión	74	39.20
Programas de desarrollo social con registros de padrones de beneficiarios actualizados	95	38
Porcentaje de programas de desarrollo social identificables en la cuenta pública	30	3.90
Fuente: elaboración propia con base en los reportes estatales del IDES 2018-2020, elaborados por Gesoc y consultados en línea en mayo de 2022 (ides.gesoc.org.mx).		

Llama la atención que menos de la mitad de los programas de desarrollo social no hayan publicado, para el 2020, sus registros de padrones de beneficiarios actualizados. Pese a que es una obligación marcada en la Ley de Desarrollo Social del Estado de Jalisco y pese a que en 2018 se contaba con un portal en el cual once dependencias del gobierno estatal publicaban información en un formato estándar y con avance en datos abiertos. En dicha ley, reformada a solicitud del ejecutivo en 2015, se establecía también el mandato de publicar reglas de operación y contar con diagnósticos para la creación de nuevos programas (Toro y Flores, 2018). A pesar de dicha institucionalidad establecida en la ley y en los procesos para la operación de los programas de desarrollo social, a dos años, el IDES evidenció un debilitamiento de las capacidades estatales. Igual parece haber sucedido con las evaluaciones a programas sociales estatales, en donde se muestra una cierta disminución en el número de evaluaciones realizadas. Tanto los diagnósticos como las evaluaciones constituyen componentes que soportan la toma de decisiones a partir de la evidencia y de la información; disminuyen la probabilidad de asignación de recursos a acciones

que no atienden problemas sociales y generan mayor certidumbre en torno a los resultados deseables de las intervenciones públicas en materia de combate a la pobreza.

Los resultados de la más reciente medición de la pobreza en Jalisco

Por otra parte, según los datos de la última medición de la pobreza disponible, se puede observar un crecimiento de la pobreza y la pobreza extrema en el estado de Jalisco entre los años 2018 y 2020 (cuadro 2.4). El porcentaje de personas en pobreza creció de 27.8% a 31.4%, lo que representa una población de 347 000 nuevos pobres en dos años. Y la pobreza extrema aumentó al 3%, lo que significa 62 700 personas más en Jalisco en dicha condición. Si vemos a detalle lo que sucedió con los indicadores de la pobreza, podemos interpretar que, pese a que la mayoría de las carencias sociales disminuyeron (rezago educativo, seguridad social, carencia de servicios básicos, carencia de calidad y espacios de la vivienda e inseguridad alimentaria), esta disminución no fue suficiente para contrarrestar el deterioro en la calidad de vida producido por dos factores: primero, el aumento de la carencia de acceso a servicios de salud y el aumento de la población cuyos ingresos no superaron las líneas de pobreza. En otras palabras, en Jalisco, la pobreza aumentó principalmente por el deterioro de la salud y el deterioro de los ingresos de la población.

Cuadro 2.4. Porcentaje y número de personas por indicador de pobreza. Jalisco, 2018-2020						
Indicadores	Porcentaje (%)			Miles de personas		
	2018	2020	Diferencia 2018-2020	2018	2020	Diferencia 2018-2020
Pobreza						
Población en situación de pobreza	27.8	31.4	3.6	2 285.8	2 633.4	347.7
Población en situación de pobreza moderada	25.5	28.4	2.9	2 096.7	2 381.6	284.9

POBREZA

**Cuadro 2.4. Porcentaje y número de personas por indicador de pobreza.
Jalisco, 2018-2020**

Indicadores	Porcentaje (%)			Miles de personas		
	2018	2020	Diferencia 2018-2020	2018	2020	Diferencia 2018-2020
Población en situación de pobreza extrema	2.3	3.0	0.7	189.1	251.8	62.7
Población vulnerable por carencias sociales	34.0	28.4	-5.6	2 793.7	2 376.6	-417.1
Población vulnerable por ingresos	8.3	9.8	1.5	681.6	817.6	136.0
Población no pobre y no vulnerable	29.9	30.5	0.6	2 460.6	2 555.0	94.3
Indicadores de carencia social						
Rezago educativo	19.3	18.5	-0.8	1 590.2	1 550.2	-40.0
Carencia por acceso a los servicios de salud	19.4	32.1	12.7	1 591.0	2 689.8	1 098.8
Carencia por acceso a la seguridad social	45.5	44.4	-1.1	3 742.4	3 722.0	-20.4
Carencia por calidad y espacios de la vivienda	7.1	6.3	-0.8	581.8	527.9	-53.9
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda	8.1	5.4	-2.7	667.6	451.2	-216.4
Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad	15.9	14.8	-1.1	1 307.6	1 242.4	-65.2
Bienestar económico						
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos	5.9	7.4	1.6	481.2	620.8	139.7
Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos	36.1	41.2	5.1	2 967.4	3 451.0	483.6

Fuente: elaboración propia a partir de estimaciones del Coneval con base en las ENIGH de 2018 y 2020.

Según las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH) 2018 y 2020, los ingresos por trabajo tuvieron una pequeña reducción como porcentaje de los ingresos totales de los hogares. Lo mismo sucedió con otros ingresos del trabajo y con ingresos producto de rentas de la propiedad. Tal disminución en estos rubros no fue suficientemente compensada con el débil crecimiento que tuvieron las transferencias como porcentaje del ingreso total en este periodo de tiempo (INEGI, 2018 y 2020b).

Por otra parte, revisando los componentes de los indicadores de las carencias sociales (cuadro 2.5), lo sucedido con la salud en Jalisco es un claro impacto de las decisiones en materia de política social federal que Jalisco no logró resarcir con acciones de contención. Más de 1 350 000 personas manifiestan haber salido de la cobertura del Seguro Popular, ahora Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi). Además, 654 000 personas sin trabajo manifestaron no tener ningún acceso a servicios de salud, lo cual representa en Jalisco casi 1.5 millones de personas sin acceso a la salud por no estar vinculadas a un puesto formal laboral. En comparación con este escenario, ha crecido la población con seguro de gastos médicos privados, que afecta el bolsillo de los jaliscienses. Finalmente, hay que destacar que, aunque el indicador global de rezago educativo no creció, en su interior se debe observar lo que está sucediendo con el crecimiento de la población de 3 a 21 años que no asiste a la escuela.

Es pertinente mencionar lo que varias organizaciones, encabezadas por la Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, han insistido en torno a la estrecha relación existente entre la precariedad laboral y la pobreza: “las dos carencias principales que explican la magnitud y la permanencia de la pobreza son ingreso insuficiente para adquirir la canasta básica y carencia de seguridad social. Ambas carencias se generan en el sistema laboral” (Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, 2021).

POBREZA

Cuadro 2.5. Variación en los componentes de los indicadores de carencias sociales en Jalisco entre los años 2018 y 2020

Componentes de indicadores de carencia social	Porcentaje (%)			Miles de personas		
	2018	2020	Diferencia 2018-2020	2018	2020	Diferencia 2018-2020
Rezago educativo						
Población de 3 a 21 años que no asiste a la escuela y no cuenta con educación obligatoria	18.2	18.9	0.7	483.8	522.6	38.8
Población de 16 años o más nacida entre 1982 y 1997 sin secundaria completa	16.9	15.0	-1.9	339.7	296.7	-42.9
Población de 16 años o más nacida antes de 1982 sin primaria completa	24.1	21.2	-2.9	766.7	670.1	-96.6
Tasa de inasistencia para la población de 3 a 15 años	11.3	11.8	0.5	220.2	223.7	3.5
Tasa de inasistencia para la población de 16 a 21 años	52.2	51.8	-0.4	263.6	298.9	35.2
Carencia por acceso a los servicios de salud						
Población ocupada sin acceso directo a servicios de salud	59.5	56.7	-2.8	2 340.2	2 113.9	-226.3
Población que no trabaja sin acceso a servicios de salud	17.8	31.4	13.5	764.8	1 459.2	694.4
Población afiliada al Seguro Popular o que tiene derecho al Insabi	30.9	14.2	-16.7	2 544.1	1 193.4	-1 350.7
Población afiliada al IMSS	46.5	48.9	2.4	3 822.7	4 100.9	278.2
Población afiliada al IMSS-Prospera/IMSS-Bienestar	0.01	0.02	0.0	0.5	1.9	1.4
Población afiliada al ISSSTE	3.3	2.4	-1.0	272.7	198.3	-74.4
Población afiliada al ISSSTE estatal	0.05	0.1	0.1	4.5	9.8	5.3
Población afiliada a Pemex, Defensa o Marina	0.4	0.3	0.0	30.3	28.6	-1.6
Población con seguro privado de gastos médicos	1.3	1.3	0.0	105.5	110.1	4.6
Población afiliada a otra institución médica distinta de las anteriores	0.9	0.5	-0.4	73.6	38.6	-35.0

Cuadro 2.5. Variación en los componentes de los indicadores de carencias sociales en Jalisco entre los años 2018 y 2020

Componentes de indicadores de carencia social	Porcentaje (%)			Miles de personas		
	2018	2020	Diferencia 2018-2020	2018	2020	Diferencia 2018-2020
Población con acceso a servicios médicos de manera indirecta	2.7	3.3	0.6	222.2	280.3	58.0
Carencia por acceso a la seguridad social						
Población ocupada sin acceso directo a la seguridad social	60.1	57.2	-2.9	2 366.9	2 133.9	-233.0
Población que no trabaja sin acceso a la seguridad social	46.2	45.1	-1.1	1 981.7	2 098.2	116.5
Población de 65 años o más con un ingreso por programas para adultos mayores inferior al promedio de las líneas de pobreza extrema por ingresos y que no cuentan con una pensión (jubilación)	64.1	45.0	-19.1	321.9	294.1	-27.9
Carencia por calidad y espacios de la vivienda						
Población en viviendas con pisos de tierra	1.5	1.5	0.0	125.0	127.3	2.2
Población en viviendas con techos de material endeble	0.3	0.2	-0.1	20.9	14.7	-6.2
Población en viviendas con muros de material endeble	0.6	0.3	-0.3	49.9	26.7	-23.2
Población en viviendas con hacinamiento	5.2	4.9	-0.4	431.3	407.2	-24.1
Carencia por acceso a los servicios básicos en la vivienda						
Población en viviendas sin acceso al agua	3.4	1.6	-1.8	279.8	131.2	-148.6
Población en viviendas sin drenaje	2.0	1.3	-0.6	163.3	112.8	-50.5
Población en viviendas sin electricidad	0.04	0.05	0.0	3.0	4.1	1.1
Población en viviendas sin chimenea cuando usan leña o carbón para cocinar	4.0	3.3	-0.7	330.5	274.4	-56.2

Cuadro 2.5. Variación en los componentes de los indicadores de carencias sociales en Jalisco entre los años 2018 y 2020

Componentes de indicadores de carencia social	Porcentaje (%)			Miles de personas		
	2018	2020	Diferencia 2018-2020	2018	2020	Diferencia 2018-2020
Carencia por acceso a la alimentación nutritiva y de calidad						
Seguridad alimentaria	69.9	67.8	-2.0	5 742.9	5 684.0	-58.9
Inseguridad alimentaria leve	15.0	17.9	2.9	1 236.6	1 501.1	264.5
Inseguridad alimentaria moderada	9.0	8.7	-0.3	737.5	727.9	-9.6
Inseguridad alimentaria severa	6.1	5.6	-0.5	504.7	469.6	-35.2
Limitación en el consumo de alimentos	1.6	1.0	-0.6	129.1	81.5	-47.6
Fuente: elaboración propia a partir de estimaciones del Coneval con base en las ENIGH 2018 y 2020.						

Finalmente, durante el periodo de análisis, el papel de Jalisco en relación con otras entidades federativas no ha sido destacado. Por el contrario, ha pasado de estar en las primeras posiciones del *ranking* nacional como entidad que más personas ha sacado de la pobreza para posicionarse, según la última medición, en los últimos lugares a nivel nacional (cuadros 2.6 y 2.7); lo que indica la necesidad de replantear la estrategia para la disminución de la pobreza en el estado con el fin de contener el avance del problema y recuperar la tendencia hacia la disminución en el porcentaje y número de personas en esta condición.

Cuadro 2.6. Ranking de las entidades federativas según variación del porcentaje de personas en situación de pobreza

Ranking	Entidad federativa	Porcentaje (%)		
		2018	2020	Diferencia 2018-2020
1	Nayarit	35.7	30.4	-5.3
2	Colima	30.4	26.7	-3.7
3	Zacatecas	49.2	45.8	-3.5
4	Sinaloa	31.0	28.1	-2.9
5	Oaxaca	64.3	61.7	-2.7

Cuadro 2.6. Ranking de las entidades federativas según variación del porcentaje de personas en situación de pobreza

Ranking	Entidad federativa	Porcentaje (%)		
		2018	2020	Diferencia 2018-2020
6	Chiapas	78.0	75.5	-2.5
7	Tabasco	56.4	54.5	-1.9
8	Michoacán de Ocampo	46.2	44.5	-1.7
9	Veracruz de Ignacio de la Llave	60.2	58.6	-1.6
10	Guerrero	67.9	66.4	-1.5
11	Chihuahua	26.6	25.3	-1.3
12	Baja California	23.6	22.5	-1.1
13	Durango	38.8	38.7	-0.1
14	Coahuila de Zaragoza	25.5	25.6	0.1
15	Tamaulipas	34.5	34.9	0.4
16	San Luis Potosí	42.1	42.8	0.8
17	Hidalgo	49.9	50.8	0.9
18	Guanajuato	41.5	42.7	1.3
19	Aguascalientes	26.3	27.6	1.4
20	Campeche	49.0	50.5	1.6
21	Morelos	48.5	50.9	2.4
22	Ciudad de México	30.0	32.6	2.6
23	Sonora	26.7	29.9	3.3
24	Jalisco	27.8	31.4	3.6
25	Puebla	58.0	62.4	4.4
26	Nuevo León	19.4	24.3	4.9
27	Querétaro	26.4	31.3	5.0
28	Yucatán	44.0	49.5	5.5
29	México	41.8	48.9	7.1
30	Tlaxcala	51.0	59.3	8.3

POBREZA

Cuadro 2.6. Ranking de las entidades federativas según variación del porcentaje de personas en situación de pobreza

Ranking	Entidad federativa	Porcentaje (%)		
		2018	2020	Diferencia 2018-2020
31	Baja California Sur	18.6	27.6	9.0
32	Quintana Roo	30.2	47.5	17.3

Fuente: elaboración propia a partir de estimaciones del Coneval con base en las ENIGH 2018 y 2020.

Cuadro 2.7. Ranking de las entidades federativas según variación del número de personas en situación de pobreza

Ranking	Entidad federativa	Miles de personas		
		2018	2020	Diferencia 2018-2020
1	Sinaloa	928.0	853.9	-74.1
2	Nayarit	436.5	376.6	-59.9
3	Zacatecas	795.3	745.7	-49.6
4	Baja California	884.2	851.7	-32.5
5	Chihuahua	980.9	952.5	-28.5
6	Veracruz de Ignacio de la Llave	4 776.7	4 749.6	-27.0
7	Colima	219.8	196.0	-23.7
8	Michoacán de Ocampo	2 153.2	2 133.7	-19.5
9	Tabasco	1 333.2	1 316.1	-17.1
10	Guerrero	2 378.5	2 363.2	-15.3
11	Oaxaca	2 575.3	2 569.8	-5.5
12	Durango	694.5	715.5	21.0
13	Tamaulipas	1 205.4	1 233.9	28.6
14	Coahuila de Zaragoza	778.1	812.1	34.1
15	San Luis Potosí	1 179.5	1 214.0	34.4
16	Aguascalientes	360.8	396.5	35.6
17	Campeche	430.9	472.4	41.6

Cuadro 2.7. Ranking de las entidades federativas según variación del número de personas en situación de pobreza

Ranking	Entidad federativa	Miles de personas		
		2018	2020	Diferencia 2018-2020
18	Chiapas	4 166.0	4 218.0	52.1
19	Hidalgo	1 517.2	1 570.6	53.4
20	Morelos	952.9	1 006.7	53.9
21	Baja California Sur	141.4	223.4	82.1
22	Sonora	774.2	885.0	110.8
23	Guanajuato	2 519.7	2 649.6	129.9
24	Tlaxcala	664.8	800.4	135.6
25	Querétaro	604.5	750.4	145.9
26	Yucatán	992.3	1 156.9	164.6
27	Ciudad de México	2 755.9	3 009.4	253.5
28	Quintana Roo	546.4	892.9	346.5
29	Jalisco	2 285.8	2 633.4	347.7
30	Nuevo León	1 066.5	1 425.0	358.4
31	Puebla	3 756.3	4 136.6	380.3
32	Estado de México	7 036.3	8 342.5	1 306.2

Fuente: elaboración propia a partir de estimaciones del Coneval con base en las ENIGH de 2018 y 2020.

Recomendaciones de política pública

La primera recomendación es reforzar una gestión de la política de combate a la pobreza en torno a resultados de problemas públicos específicos, lo cual requiere una discusión técnica acerca de la evidencia disponible antes de la asignación presupuestal (diagnósticos, evaluaciones, resultados de las mediciones de pobreza, entre otra información, que den luz a la toma de decisiones en materia social). Como bien lo plantearon V. Banerjee y Duflo (2019), es preciso volver a pensar la pobreza como un “conjunto de problemas específicos que, una vez identificados y comprendidos, pueden ser resueltos

de uno en uno” (V. Banerjee y Duflo, 2019). Esto requiere un gran liderazgo técnico y acompañamiento de las instancias que proveen información para la asignación presupuestal y la selección de programas y proyectos estratégicos.

Segunda recomendación: es importante que todo el aparato del Estado piense en términos de contener la pérdida de ingresos de los hogares, desde el Sistema Intermunicipal de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA), con el comportamiento de sus tarifas, hasta la Secretaría de Hacienda Pública con la presentación de sus proyectos de leyes de ingresos. La política social no solo se trata de transferencias y subsidios, sino también de política fiscal y calidad de servicios públicos que reduzcan el gasto de los hogares en pago de servicios privados que suplen la mala calidad de lo público.

Por ello, al hablar de políticas públicas que disminuyen la pobreza es inevitable hablar de los sistemas fiscales (impuestos y transferencias). Nora Lustig (2018) ha hecho referencia a lo común que suele ser abordar el impacto favorable de los sistemas fiscales sobre la desigualdad, sin embargo, se deja de lado analizar la forma como estos mismos sistemas pueden llegar a tener efectos negativos en la pobreza. “Mientras que la política fiscal reduce inequívocamente la desigualdad de ingresos, esto no siempre es cierto para la pobreza” (Lustig, 2018, p. 480). Según las investigaciones que muestra Lustig, algunos impuestos (sobre todo los que impactan el consumo de bienes básicos) hacen que los pobres sean más pobres, incluso con todo y transferencias. En este caso, es interesante analizar las políticas en materia tributaria que han tomado tanto el Gobierno de Jalisco como los municipios del área metropolitana en los últimos años, específicamente en lo relacionado con el predial, las tarifas del transporte y otros aumentos que terminan por impactar la economía de las familias en mayor medida de lo que puede ayudar la política social.

Tercera recomendación: es imprescindible una estrategia que mejore el acceso a servicios de salud en el estado (consultas, servicios y medicamentos) y revierta el deterioro de la salud pública derivado de múltiples causas de orden federal, estatal, financiero, administrativo, entre otras. La única explicación posible radica en que la salud es un derecho social y, como tal, todos los órdenes de gobierno deben hacer uso de sus atribuciones para garantizarlo.

Cuarta recomendación: pese a que se ha dado una recuperación del salario mínimo, también se ha incrementado el precio de los alimentos.

En este sentido se sugiere ampliar y reforzar los programas de seguridad alimentaria. Según la CEPAL (2022), los quintiles más bajos son los que se ven desproporcionadamente afectados frente a este tipo de fenómenos, ya que reducen o sustituyen el consumo de bienes esenciales o ingieren alimentos de menor calidad, lo que tiene consecuencias sobre el desarrollo cognitivo y la salud de futuras generaciones.

Quinta recomendación: no se puede dejar de avanzar en materia educativa y en garantizar el acceso a la educación de todas las personas de 3 a 21 años. Se han identificado los beneficios de la educación sobre distintos indicadores de bienestar que disminuyen los factores que aumentan la pobreza. Un estudio reciente muestra evidencia de que el acceso gratuito a educación (media o superior) aumenta el logro educativo, el conocimiento, las habilidades y los comportamientos de salud preventiva, al tiempo que reduce la fertilidad femenina a temprana edad (Duflo, Dupas y Kremer, 2021).

En conclusión, el fenómeno de la pobreza tiene tendencias globales atribuibles a fenómenos económicos, de salud pública y estructurales compartidos por las naciones, pero también tiene diferencias importantes entre regiones, entre países y entre territorios subnacionales. Las diferentes políticas públicas implementadas pueden modificar los resultados en materia de pobreza, desconocer esto sería pensar que estamos condenados a la parálisis o a merced de la política económica, que casi siempre es implacable con los y las más desfavorecidas, sobre todo con las mujeres, a las que se empeña en sacar del mercado laboral y mantenerlas en condiciones de desventaja salarial, ocupacional, entre otras condiciones de desigualdad y discriminación. Por lo tanto, el Estado tiene la obligación de buscar permanentemente la forma de impulsar una política que disminuya la pobreza con perspectiva de género, con evidencia y con celeridad ante el escenario que ha dejado la crisis poscovid-19.

Referencias

- Acción Ciudadana Frente a la Pobreza (2021). Datos duros sobre la pobreza. En <https://frentealapobreza.mx/blog194/>
- AGUILAR, A. C., Fujs, T., Lakner, C., Gerszon Mahler, D., Cong Nguyen, M., Schoch, M. y Viveros, M. (2021). March 2021 Global Poverty Update from

- the World Bank. En <https://blogs.worldbank.org/opendata/march-2021-global-poverty-update-world-bank>
- BLOFIELD, M., Trasberg, M. y Lustig, N. (2021). La protección social durante la pandemia: los casos de Argentina, Brasil, Colombia y México. En <http://repec.tulane.edu/Repec/ceq/ceq104S.pdf>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2004). Ley General de Desarrollo Social. *Diario Oficial de la Federación*.
- CEPAL (2022). Repercusiones en América Latina y el Caribe de la guerra en Ucrania: ¿cómo enfrentar esta nueva crisis? CEPAL. En https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47912/S2200419_es.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2019). Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México. En <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/InformesPublicaciones/Documents/Metodologia-medicion-multidimensional-3er-edicion.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (5 de agosto de 2019). *10 años de medición de pobreza multidimensional en México, avances y desafíos en política social*. Ciudad de México: Coneval.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (5 de agosto de 2021). *Medición multidimensional de la pobreza en México, 2016-2020*. Ciudad de México: Coneval.
- DUFLO, E., Dupas, P. y Kremer, M. (2021). The Impact of Free Secondary Education: Experimental Evidence from Ghana. NBER. En https://www.nber.org/system/files/working_papers/w28937/w28937.pdf
- GESOC (2018). Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social. Metodología. IDES. En <https://www.ides.gesoc.org.mx/descargables>
- GESOC (2020). Índice Estatal de Capacidades para el Desarrollo Social. Reportes Estatales, Jalisco. IDES. En <https://www.ides.gesoc.org.mx/descargables>
- Gobierno de Jalisco (2007). Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030. En <https://seplan.app.Jalisco.gob.mx/biblioteca/archivo/verDocumento/5>
- Gobierno de Jalisco (2013). Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033. En <https://seplan.app.Jalisco.gob.mx/biblioteca/archivo/verDocumento/701>
- Gobierno de Jalisco (2019). Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo Jalisco 2018-2024 visión 2030. En <https://seplan.app.Jalisco.gob.mx/biblioteca/archivo/verDocumento/1963>

- INEGI (2000). XII Censo General de Población y Vivienda 2000. En <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2000/>
- INEGI (2010). Censo de Población y Vivienda 2010. En <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>
- INEGI (2018). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018. Nueva serie. En <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/>
- INEGI (2020a). Censo de Población y Vivienda 2020. En <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- INEGI (2020b). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020. Nueva serie. En <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/>
- INEGI (s. f.). Marco geoestadístico. En <https://www.inegi.org.mx/temas/mg>
- LUSTIG, N. (2018). Fiscal Policy, Income Redistribution and Poverty Reduction in Low- and Middle-Income Countries. En *Commitment to Equity Handbook. Estimating the Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty*. Washington: Brookings Institution Press.
- Organización de las Naciones Unidas (2021). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2021. Nueva York: ONU.
- PALACIO LAVÍN, A. R. (2012). *El pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales* (fascículo 4). CNDH. En <https://bibliotecacorteidh.winkel.la/Product/ViewerProduct/1195#page=1>
- ROSER, M. y Ortiz Ospina, E. (2013). Global Extreme Poverty. En <https://ourworldindata.org/extreme-poverty>
- SPICKER, P., Álvarez Leguizamón, S. y Gordon, D. (2009). Pobreza: Un glosario internacional. En <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20120518121154/glosario.pdf>
- TORO, C. y Flores, O. (2018). Una experiencia en perspectiva: condiciones de variabilidad de la política social en Jalisco. En M. Ballescá (ed.), *Evaluación de políticas subnacionales en México*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, Gobierno de Jalisco, Clear -El Colegio de Jalisco.
- V. BANERJEE, A. y Duflo, E. (2019). *Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global*. Barcelona: Penguin Random House.
- World Bank (2022). *World Development Report 2022: Finance for an Equitable Recovery*. World Bank. DOI:10.1596/978-1-4648-1730-4.

3. Análisis a profundidad de la evolución reciente de la inequidad de ingresos en el estado

Máximo Ernesto Jaramillo-Molina

Introducción

El presente artículo tiene el objetivo de ser un corte de caja a mitad del sexenio (a nivel nacional con López Obrador, así como a nivel estatal con Enrique Alfaro) sobre cómo ha evolucionado la desigualdad de los ingresos entre los hogares recientemente en el país y, especialmente, en el estado de Jalisco. Son pocas las investigaciones que se han enfocado en tratar de presentar una radiografía sobre las distintas aristas de la desigualdad de ingresos en el estado de Jalisco, puesto que suele ser un tema analizado principalmente solo a nivel nacional.

Así pues, este artículo presenta primero un análisis básico sobre la evolución reciente de la desigualdad de ingresos en México, a nivel nacional, para luego pasar a mostrar también su evolución reciente en el estado de Jalisco. Estos análisis son realizados con base en la Encuesta de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) para el periodo que el INEGI pone los microdatos a disposición abierta para el público general, es decir, para el periodo de 1984 a 2020.

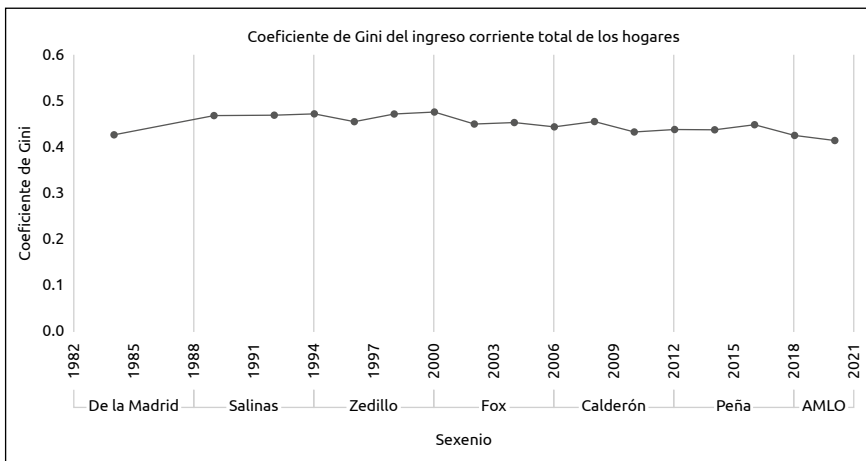
Además, el presente artículo continúa mostrando análisis más profundos sobre la magnitud de la desigualdad en el estado de Jalisco, las brechas que separan a los distintos estratos y el grado de acaparamiento de los hogares más ricos por sobre el total de ingresos. También se hace un análisis a profundidad de los cambios en la desigualdad de ingresos durante el periodo 2018-2020. Por último, se presenta un análisis más refinado con base en el ajuste a cuentas nacionales de la fuente de información utilizada (lo

cual será explicado en el apartado correspondiente). Si bien no se analizan las múltiples políticas públicas asociadas con el origen y la reproducción de la desigualdad económica, se harán algunas referencias a ellas.

Evolución de desigualdad a nivel nacional

Antes de comenzar a destacar los principales resultados del análisis de la desigualdad de ingresos en el estado de Jalisco, es necesario contextualizar sintéticamente mostrando la magnitud de la desigualdad a nivel nacional.

Actualmente, el grado de la desigualdad en México, medido en este caso con el coeficiente de Gini de los ingresos corrientes totales de los hogares en el país, ha venido disminuyendo poco a poco sobre todo a partir del año 2000, con algunas caídas más abruptas en especial durante los años de las crisis económicas, es decir, reflejando un grado de menos distribución desigual de los ingresos a causa del empobrecimiento generalizado de la población (Jaramillo, 2015). En la gráfica 3.1 se muestra la evolución del coeficiente de Gini desde 1984 hasta 2020, además de visualizar también los periodos de los últimos siete sexenios presidenciales en el país.

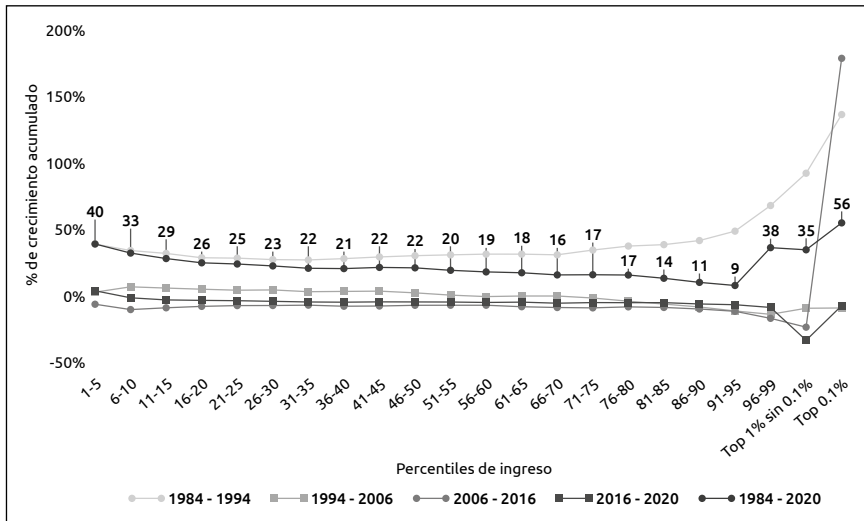


Gráfica 3.1. Evolución de la desigualdad de ingresos en México

Fuente: elaboración propia con datos en las ENIGH.

Una forma de visualizar la evolución reciente de la desigualdad en el país con mayor profundidad es mediante el análisis de la evolución de los ingresos entre los distintos estratos económicos. En la gráfica siguiente se muestran dichos resultados, dividiendo a la población en veintiles (es decir, dividiendo a los hogares en 20 partes iguales, no en diez, como en el caso de los deciles) del ingreso, y con un mayor desagregación en los hogares más ricos.

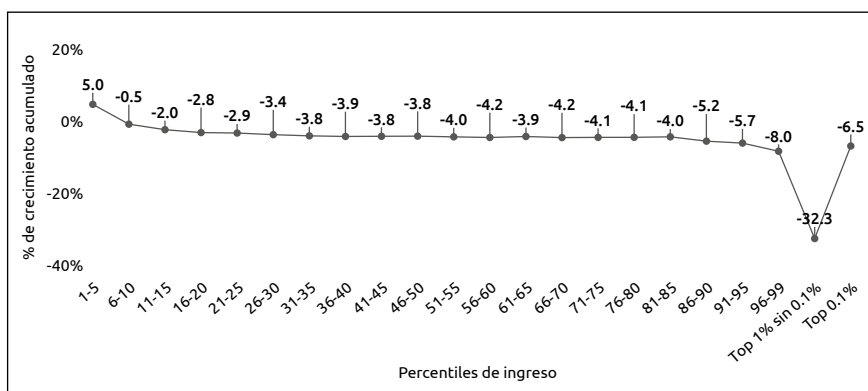
Sin entrar en detalles de los diversos resultados mostrados en la gráfica, destaca que durante los últimos 36 años los hogares que han visto crecer más sus ingresos de manera relativa son el 0.1% más rico del país, con un aumento de 56%, mayor al del resto de población. Claramente, esa diferencia relativa refleja un aumento aun más grave en términos de la brecha absoluta de ingresos que separa a la élite económica del resto de la sociedad.



Gráfica 3.2. Crecimiento de los ingresos a nivel nacional de 1984 a 2020

Fuente: elaboración propia con base en las ENIGH (1984-2020).

Si nos enfocamos específicamente en los cambios en el ingreso de los hogares a nivel nacional en el último periodo, es decir, entre 2018 y 2020 (y sin haber ajustado a cuentas nacionales), se encuentra que básicamente solo el 5% más pobre en México presenta un aumento en sus ingresos (del 5%, equivalente a 121 pesos más al mes por hogar, o 4 pesos diarios), mientras que el 95% restante de la población presenta una disminución en sus ingresos.



Gráfica 3.3. Crecimiento del ingreso acumulado de 2018 a 2020 , con base en ingreso corriente (sin ajuste a cuentas nacionales)

Fuente: elaboración propia con base en las ENIGH (1984-2020).

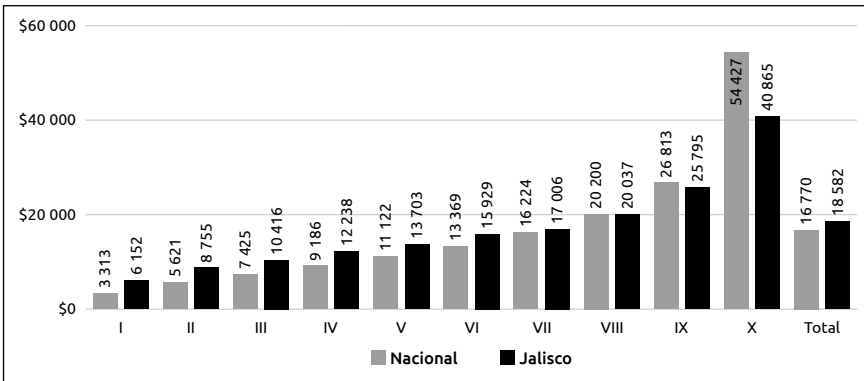
Como se verá más adelante, estos resultados a nivel nacional coinciden en cierta forma con los resultados para el estado de Jalisco, aunque este caso será analizado con mayor profundidad y se tratará de ir reflejando y visualizando los matices de la desigualdad local con base en distintas técnicas de análisis usuales en el campo.

La desigualdad de ingresos en Jalisco

El patrón de extrema desigualdad que se observa a nivel nacional es también claro en el territorio del estado de Jalisco. De acuerdo con datos al año 2020 (ENIGH, 2020), el ingreso promedio de un hogar era de 18 582 pesos mensuales, algo por encima del ingreso promedio de los hogares a nivel nacional, en 16 770 pesos.

Pero las brechas de ingreso entre los hogares de los distintos estratos sociales se acotan un poco para el caso jalisciense. Los hogares del decil más pobre en Jalisco ganan cerca de 6 152 pesos mensuales, 86% más que el caso de los hogares del mismo decil a nivel nacional. De hecho, el ingreso de los deciles I al VII es superior en caso de Jalisco frente a los deciles similares a nivel nacional, aunque la distancia se acorta cada vez más mientras se pasa a un decil superior, hasta llegar al decil VIII, donde el ingreso es más alto en los hogares a nivel nacional. En el caso del decil X,

los ingresos de los hogares a nivel estatal son de 40 865 pesos mensuales, 25% por debajo del nivel nacional, donde se presentan ingresos por 54 427 pesos al mes. La información puede ser observada en la siguiente gráfica.



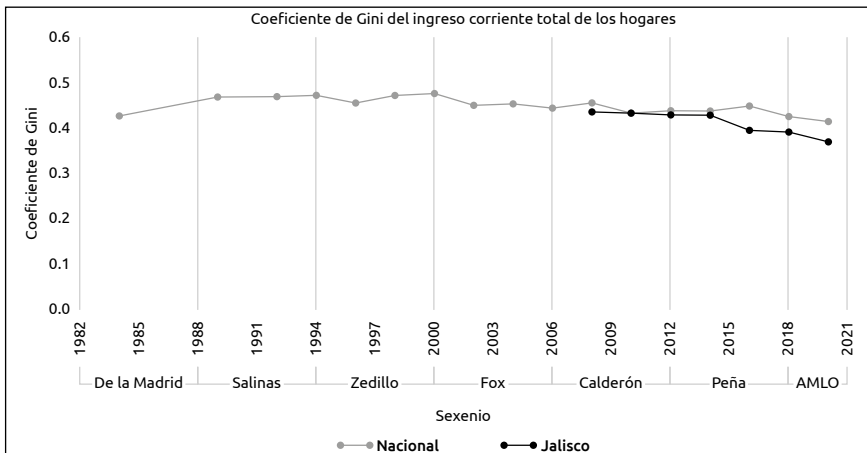
Gráfica 3.4. Ingreso corriente total mensual de los hogares en Jalisco y a nivel nacional (2020), según deciles de ingreso per cápita

Fuente: elaboración propia con base en las ENIGH (1984-2020).

Así pues, puede observarse claramente que la distribución del ingreso en Jalisco es menos desigual que la distribución a nivel nacional. De hecho, lo anterior se refleja en el caso del coeficiente de Gini de los ingresos corrientes, que para Jalisco fue de 0.38 para el año 2020, mientras que a nivel nacional fue de 0.43.

Al observar la evolución del coeficiente de Gini, que refleja la desigualdad de los ingresos corrientes durante los últimos años, pareciera que efectivamente en los últimos doce años la distribución de los ingresos ha mejorado tanto a nivel nacional como en Jalisco, con una notable disminución del coeficiente, especialmente a partir de 2016.

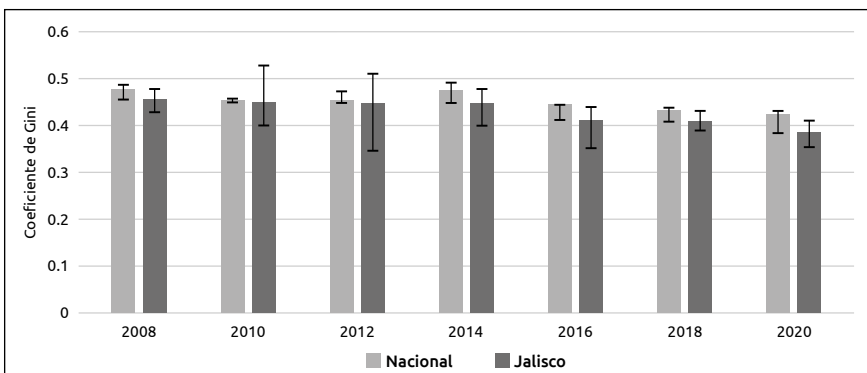
Más allá de algunas posibles críticas metodológicas al caso del cambio sustancial en la ENIGH 2016 respecto a la serie anterior (Jaramillo, 2017), se observa una caída pronunciada de la desigualdad entre 2014 y 2016, así como entre 2018 y 2020, tanto a nivel nacional como en Jalisco. De hecho, pareciera que el nivel de la desigualdad de ingresos en Jalisco se despegó de la nacional entre el periodo 2014 y 2016. También habría que tener matices con la interpretación del cambio entre 2018 y 2020, porque se observó un proceso de menores brechas de la desigualdad de ingresos, a través de una importante disminución generalizada de los ingresos (esto se analizará más adelante).



Gráfica 3.5. Evolución de la desigualdad en Jalisco y México

Fuente: elaboración propia con datos en las ENIGH (1984-2020).

Otro matiz por observar a partir de dichas conclusiones es que la calidad de la información de ingresos para Jalisco es claramente menos robusta que para el caso nacional. En la siguiente gráfica es posible observar cómo el intervalo de confianza del indicador del coeficiente de Gini es más amplio para el caso local respecto del nacional. En cualquier caso, es claro que la desigualdad de los ingresos medida por este coeficiente sí ha disminuido a nivel nacional y en Jalisco, comparando el año 2008 frente a 2020. En particular, el cambio entre 2018 y 2020 no resulta significativo en términos estadísticos.



Gráfica 3.6. Coeficiente de Gini del ingreso corriente total a nivel nacional y Jalisco, con intervalos de 95% confianza, 2008-2020

Fuente: elaboración propia con base en las ENIGH (2008-2020).

Al comparar al estado de Jalisco durante 2020 frente al resto de los estados en el país, se encuentra que, de hecho, Jalisco es uno de los estados con menores niveles de distribución de los ingresos (0.3803), siendo específicamente el tercer estado con menor desigualdad de ingresos, solo superado por Sinaloa (0.3794) y Guanajuato (0.3732). Destaca el caso del estado de Chihuahua como el más desigual, con un coeficiente de Gini de 0.4702, ampliamente por encima del segundo estado más desigual (Yucatán, con 0.436). Más adelante se discuten estos resultados frente a los que se obtienen al ajustar a cuentas nacionales la fuente de información.



Mapa 3.1. Coeficientes de Gini del ingreso en los estados (2020)

Fuente: elaboración propia con base en la ENIGH (2020).

La complejidad de la desigualdad en Jalisco

Pasemos a un acercamiento más complejo que el simple coeficiente de Gini, para analizar la desigualdad en el estado de Jalisco. El cuadro 3.1 muestra distintos indicadores estadísticos por cada uno de los deciles de ingreso, ordenados de acuerdo al ingreso corriente por persona. Destaca que, en el caso de Jalisco, el ingreso promedio por persona en los hogares del decil X es 17 veces mayor que el de los hogares del decil I.

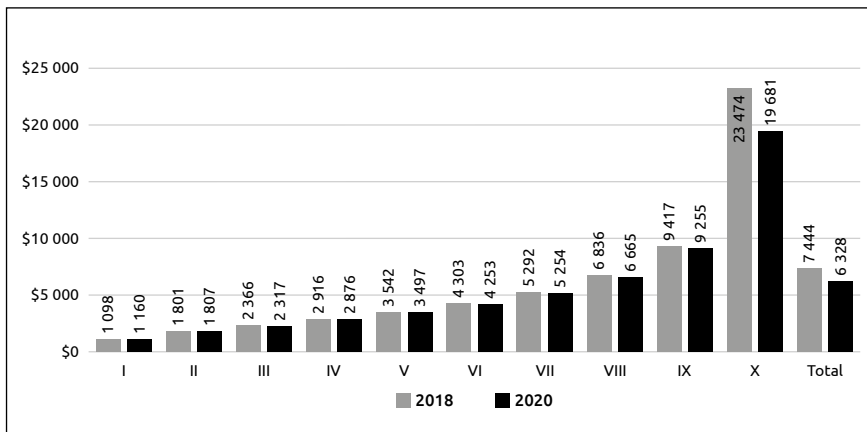
La mediana de los ingresos en el decil I en Jalisco es de apenas 1 236 pesos al mes, equivalente a 41 pesos al día por cada integrante del hogar. Por su parte, la mediana de los ingresos por persona del decil X es de 16 464 pesos al mes. De hecho, un ingreso de 11 628 pesos por persona al mes es suficiente para pertenecer al grupo del 10% más rico del estado de Jalisco, si nos basamos solo en los datos de la ENIGH sin modificaciones. Más adelante se analizan estos resultados luego de hacer el ajuste a cuentas nacionales. De igual forma, se mostrará que justo el decil x de ingresos es claramente el más desigual, y se resaltan algunas diferencias en los resultados luego del ajuste.

De momento, sin realizar dicho proceso estadístico, los resultados de la ENIGH para Jalisco durante 2020 mostrarían que el 10% de los más ricos se queda con el 25% de los ingresos de los hogares del estado, mientras que el 10% de los más pobres solo tendría acceso al 1% de los ingresos.

Cuadro 3.1. Ingresos corrientes en Jalisco, 2020						
Decil	Ingreso mensual corriente por persona (pesos)				Ingreso anual del hogar	
	Media	Mediana	Mínimo	Máximo	Suma (mdp)	% de suma
I	1 160	1 236	279	1 463	17 094	1
II	1 807	1 839	1 470	2 037	53 949	3
III	2 317	2 321	2 038	2 576	74 494	5
IV	2 876	2 874	2 578	3 159	109 137	7
V	3 497	3 508	3 160	3 831	129 203	8
VI	4 253	4 241	3 843	4 691	149 049	9
VII	5 254	5 230	4 698	5 854	189 451	12
VIII	6 665	6 585	5 856	7 653	211 557	13
IX	9 255	9 174	7 661	11 578	248 401	16
X	19 681	16 464	11 628	137 154	391 801	25
Total	6 328	4 548	279	137 154	1 574 136	100
Fuente: elaboración propia con base en la ENIGH (2020).						

Al comparar los datos de los ingresos disponibles para lo que va del sexenio de Enrique Alfaro en Jalisco, vemos un proceso similar al nacional: una caída importante de los ingresos promedio de los hogares, ya que en 2020 el ingreso promedio era de 6 328 pesos por persona, 15% menos que los ingresos promedio registrados en 2018, a saber, de 7 444 pesos.

La grave caída de 15% es más compleja al analizar el cambio por deciles, como se puede observar en la gráfica siguiente. El cambio más abrupto se nota en los ingresos del decil X, que pasaron de 23 474 pesos en 2018 a 19 681 en 2020, es decir, una caída de 16%. Pero no solo los hogares más ricos registraron ingresos más bajos durante 2020 respecto de 2018: del decil III al decil X se registra una disminución en los ingresos de los hogares de Jalisco. Es decir, cerca de 80% de la población del estado habría tenido ingresos más bajos, al corte de los primeros dos años del sexenio. Al igual que a nivel nacional, y sin haber ajustado a Cuentas Nacionales, solo en el caso de los ingresos del decil I (el 10% con menos ingresos) se nota un aumento porcentual de los ingresos de 6%, aunque en términos absolutos la diferencia es muy baja: 62 pesos más al mes, o básicamente 2 pesos diarios más.



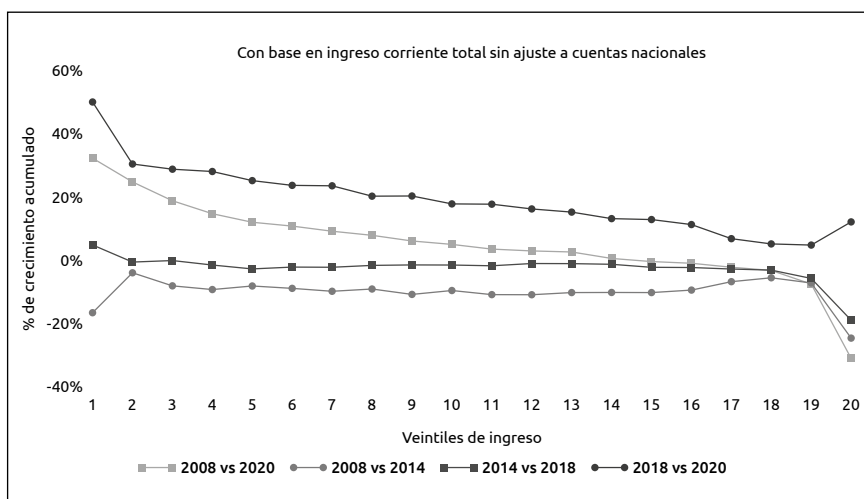
Gráfica 3.7. Ingresos mensuales promedio por persona en Jalisco (según deciles del ingreso per cápita), 2018 y 2020

Fuente: elaboración propia con base en las ENIGH (2018 y 2020).

Para tener un contexto más amplio sobre la evolución del ingreso por estratos económicos en el estado de Jalisco, el análisis de la gráfica

siguiente es útil, pues compara el cambio de los ingresos entre 2008 y 2020 según veintiles de ingresos per cápita. El cambio de los ingresos durante el periodo en su totalidad ha sido relativamente benéfico para los hogares con menos ingresos: el ingreso del 5% con menos ingresos habría aumentado 33% durante los últimos doce años, mientras que el ingreso del 5% más rico habría disminuido justo en 32% en el mismo periodo. A pesar de la buena noticia para el caso del veintil más pobre, la diferencia absoluta sería un aumento de 634 pesos por persona durante doce años, equivalente a un promedio de 53 pesos mensuales más de ingreso cada año.

Al dividir por periodos de tiempo más cortos, notamos que el mayor aumento de los ingresos de los hogares más pobres en Jalisco se dio durante el sexenio de Aristóteles Sandoval, alcanzando un aumento de 50% en el periodo 2014-2018. En ese mismo sentido, el peor periodo para los ingresos de los hogares más pobres se dio entre 2008 y 2014, correspondiente en su mayor parte al sexenio de Emilio González Márquez.

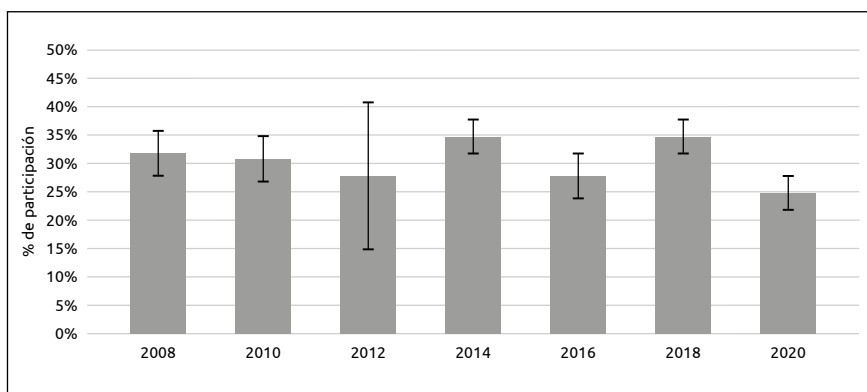


Gráfica 3.8. Crecimiento del ingreso acumulado en Jalisco (2008-2020)

Fuente: elaboración propia con base en las ENIGH (2008-2020).

Con respecto a la gráfica anterior, en el caso de los hogares con más ingresos, sí es notable la tendencia de la caída constante de sus ingresos durante todo el periodo analizado. Otra manera de analizarlo es observando

el indicador de la participación del 10% más rico del estado respecto del total de los ingresos. En dicho caso, pareciera que la comparación entre 2008 y 2020 deja en evidencia una clara disminución del ingreso captado por los hogares más ricos, pasando de 32 a 25% respectivamente. Si bien los intervalos de confianza son amplios, la magnitud de la disminución entre ambos periodos es estadísticamente significativa.



Gráfica 3.9. Evolución de la participación del top 10% sobre el total de ingresos en Jalisco (2008-2020)

Fuente: elaboración propia con base en las ENIGH (2008-2020).

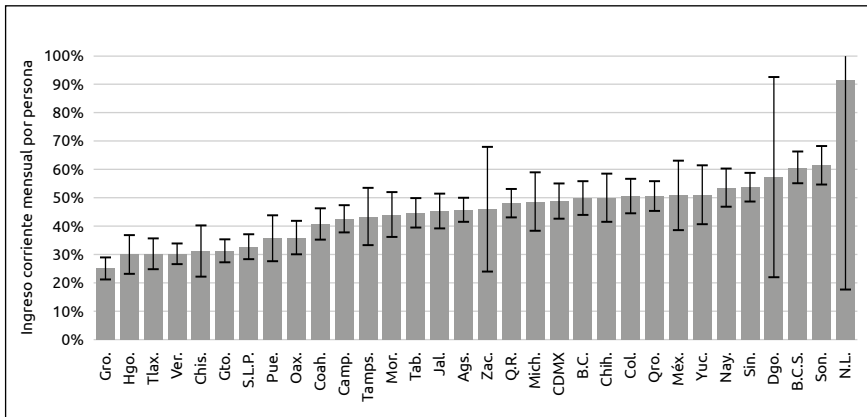
El ajuste a cuentas nacionales: una aproximación más refinada a la magnitud de la desigualdad

Como ya se había mencionado anteriormente, para tratar de atender los sesgos en el ingreso captado que tiene la ENIGH respecto de las cuentas nacionales, se calculó el llamado “ajuste a cuentas nacionales” a los microdatos de la encuesta, tanto para el año 2018 como 2020. Esto se hizo siguiendo el procedimiento publicado por el Evalúa CDMX (2019), el cual ajusta los ingresos de la ENIGH con base en distintos factores de ajuste que atienden a la diversidad de fuentes de ingreso de cada hogar, así como incluso en un factor distinto para los ingresos por negocios, de acuerdo con el tamaño del negocio.

A continuación se muestran algunos de los resultados más importantes. Por ejemplo, para comparar el nivel de desigualdad de cada uno de los

estados en el país, se calculó nuevamente la participación de los ingresos del 10% más rico sobre el total de la población, solo en este caso con base en los ingresos ajustados a cuentas nacionales. El resultado se puede observar en la gráfica siguiente, que también muestra el intervalo de confianza del cálculo, que para algunos estados implica un rango muy amplio de incertidumbre.

Destaca que, a diferencia de lo encontrado en la comparación del nivel de desigualdad sin el ajuste a cuentas nacionales, en este caso Jalisco ya no se encuentra entre los tres estados más igualitarios, y se ubica ahora en una posición cercana a la mitad del total del *ranking* de estados, con una estimación puntual de 46% del total de ingresos en posesión del top 10% del estado (y un rango de +/- 6%).



Gráfica 3.10. Participación del top 10% en el total de ingresos por estado (2020)

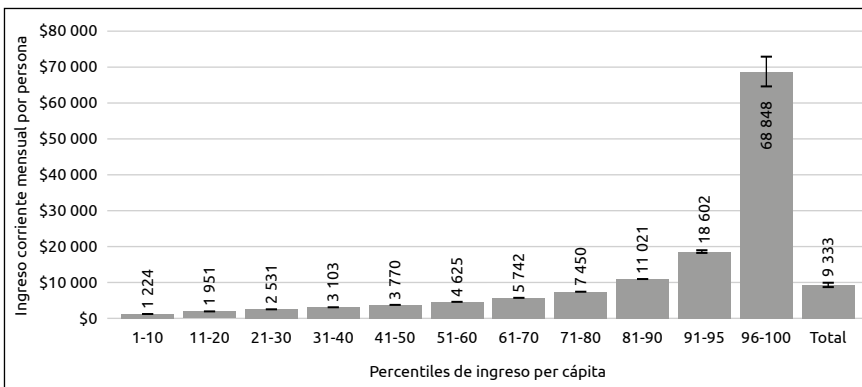
Fuente: elaboración propia con base en la ENIGH (2020).

El cambio debido al análisis con los ingresos ajustados a cuentas nacionales se refleja más claramente en la gráfica siguiente, en la que se observan ahora los ingresos mensuales promedio por persona para cada uno de los deciles de ingreso, pero ya utilizando los datos ajustados del ingreso.

En este caso, el ingreso promedio por persona del total de hogares en Jalisco pasa de 6 328 pesos sin ajustar a cuentas nacionales, a 9 333 pesos, es decir, una diferencia de 48% más. Pero tal diferencia es sumamente distinta para los diversos estratos sociales. En el caso del decil I, el de menos ingresos, la diferencia luego del ajuste a cuentas nacionales es solo de 6%

del total de ingresos, mientras que para el decil más alto (con un ingreso promedio de 44 401 pesos, no mostrado en la gráfica) se eleva a 125% más. Esto es un resultado común luego del ajuste a cuentas nacionales, porque suelen ser más altos los factores de ajuste de las fuentes de ingreso que representan un mayor porcentaje en la composición de los ingresos de los hogares más ricos.

Así pues, con estos resultados ajustados a cuentas nacionales, los ingresos promedio por persona en el top 5% son 7.4 veces más altos que los ingresos promedio de toda la población, y 56 veces más altos que los del decil I (el 10% más pobre del estado). Como es claro, aumenta el nivel de desigualdad en la distribución del ingreso.



Gráfica 3.11. Ingresos mensuales promedio por persona en Jalisco, según estrato (2020)

Fuente: elaboración propia con base en el Evalúa (2019) y la ENIGH (2020).

El siguiente cuadro tiene la finalidad de reflejar con mayor complejidad la distribución desigual de los ingresos resultante del análisis de los datos ajustados a cuentas nacionales, mostrando también el intervalo de confianza para cada una de las estimaciones. Además, los datos del decil más alto se desagregan en dos, es decir, en cuanto a los dos veintiles superiores del ingreso (con su respectivo margen de confianza), o visto de otra forma, se desagregan en términos del percentil 91 al 95 y el percentil 96 al 100.

Entre los resultados más importantes destaca que si bien en el grupo del percentil 91 al 95 el ingreso mensual por persona promedio es de 18 602 pesos, este es casi cuatro veces superior en el caso del percentil 96 al 100

(con el promedio ya mencionado de 68 848 pesos). Si bien en el caso del dato promedio el margen de error es más elevado, en el caso de la mediana de ingresos por persona del 5% más rico en el estado, se puede asegurar con un 95% de nivel de confianza que los ingresos se encuentran entre 45 848 y 52 277 pesos al mes por persona.

También resulta interesante el cambio en el caso del nivel de captura de los ingresos dentro de los estratos más altos de Jalisco. Con base en los ingresos ajustados a cuentas nacionales para el año 2020, se encuentra que el 10% más rico se queda con cerca del 45% del total de los ingresos y, de hecho, 36% del total se queda solo en el 5% más rico. Al contrario, en el 40% más pobre de la población solo se acumula el 12% del total de los ingresos, por lo que el coeficiente de Palma (Chacón Mejía y Ramírez Chaparro, 2020; Cobham *et al.*, 2016; Cobham y Sumner, 2013; Erazo *et al.*, 2021; Mejía y Chaparro, 2020) resultante es de 3.77.

Cuadro 3.2. Ingresos ajustados a cuentas nacionales en Jalisco, 2020

Decil	Percentil	Ingreso mensual por persona (pesos)				Ingreso mensual del hogar		% del total	% del total (SE)
		Media	Media (SE)	Mediana	Mediana (SE)	Suma (mdp)	Suma (SE)		
I	1-10	1 224	43	1 325	57	2 512	571	1	0
II	11-20	1 951	15	1 979	16	7 151	723	2	0
III	21-30	2 531	15	2 520	29	10 530	1 305	4	0
IV	31-40	3 103	13	3 113	19	14 775	1 602	5	1
V	41-50	3 770	18	3 767	33	18 116	1 381	6	0
VI	51-60	4 625	19	4 614	30	19 423	1 944	7	1
VII	61-70	5 742	29	5 716	49	23 638	1 986	8	1
VIII	71-80	7 450	58	7 445	93	27 709	2 452	10	1
IX	81-90	11 021	96	10 843	155	33 914	3 172	12	1
X	91-95	18 602	267	18 400	373	26 321	3 323	9	1
	96-100	68 848	4,157	49 061	3 216	105 401	18 008	36	6
Total		9 333	542	4 647	113	289 491		100	0

Fuente: elaboración propia con base en el Evalúa (2019) y la ENIGH (2020).

Por último, con respecto al análisis de la información de los ingresos ajustados a cuentas nacionales, es importante hacer una comparación del cambio de los ingresos en el estado de Jalisco, con la información disponible para el sexenio de Enrique Alfaro, comenzado en el año 2018.

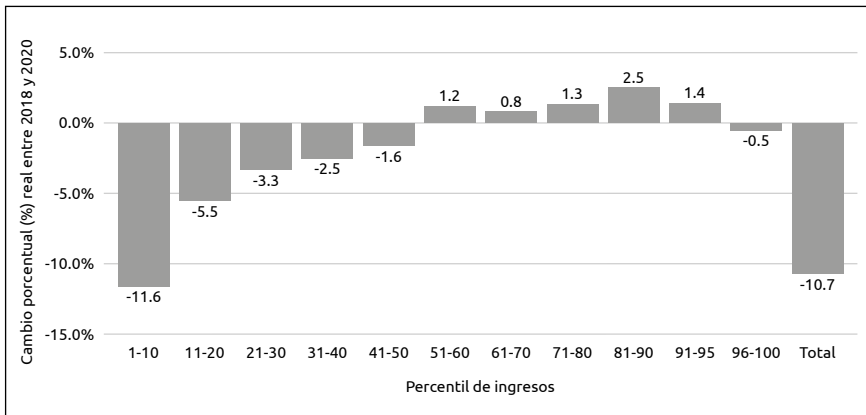
Al comparar las medianas de ingreso por estrato (decil o veintil) entre 2018 y 2020, se encuentra una conclusión sumamente distinta a la vislumbrada con los datos de la ENIGH sin ajustar a cuentas nacionales: los ingresos más afectados son los de los hogares más pobres (en el primer decil la caída con la estimación puntual es de 12%), afectación que va disminuyendo en magnitud hasta llegar al decil VI, donde más bien se nota un ligero ascenso de los ingresos, casi imperceptible y no significativo estadísticamente (de hecho, para el 5% con más ingreso la diferencia es una disminución de 0.5% en los ingresos que, tomando en cuenta el intervalo de confianza, no es estadísticamente significativa).

Cuadro 3.3. Ingreso corriente por persona, ajustado a cuentas nacionales (pesos constantes a 2020)

Percentil	2018		2020		Cambio% (2020 vs. 2018)
	Mediana	Mediana (SE)	Mediana	Mediana (SE)	
1-10	\$1 498	\$113	\$1 325	\$57	-11.57
11-20	\$2 094	\$42	\$1 979	\$16	-5.52
21-30	\$2 606	\$20	\$2 520	\$29	-3.29
31-40	\$3 193	\$33	\$3 113	\$19	-2.50
41-50	\$3 829	\$27	\$3 767	\$33	-1.63
51-60	\$4 560	\$30	\$4 614	\$30	1.18
61-70	\$5 673	\$44	\$5 716	\$49	0.75
71-80	\$7 347	\$92	\$7 445	\$93	1.33
81-90	\$10 576	\$204	\$10 843	\$155	2.53
91-95	\$18 140	\$377	\$18 400	\$373	1.43
96-100	\$49 294	\$3 527	\$49 061	\$3 216	-0.47
Total	\$5 207	\$180	\$4 647	\$113	-10.75

Fuente: elaboración propia con base en el Evalúa (2019) y en la ENIGH (2018 y 2020).

Así pues, los datos ajustados a cuentas nacionales nos mostrarían un escenario más negativo en términos de la evolución reciente de la desigualdad, con una disminución de 11% en la mediana del total de los hogares en Jalisco, pero que implicó afectaciones mayores a los hogares más pobres, respecto del efecto de los más ricos.



Gráfica 3.12. Cambio en los ingresos mensuales por persona, ajustado a cuentas nacionales (2018-2020)

Fuente: elaboración propia con base en el Evalúa CDMX (2019) y la ENIGH (2018 y 2020).

Conclusiones

El análisis a profundidad de la desigualdad en el estado de Jalisco muestra niveles de desigualdad extremos similares a los observados a nivel nacional, donde el 10% más rico acapara entre el 25 y el 45% del total de los ingresos (dependiendo de si se usa la metodología con o sin ajuste a cuentas nacionales), superando por brechas sumamente amplias los ingresos registrados tanto en el decil I de ingresos como incluso entre el 50% más pobre en el estado.

Destaca también que al analizar la evolución reciente de la desigualdad en el estado de Jalisco, si bien parece que se ha observado una mejora en los últimos doce años, en el sexenio actual los ingresos de los más pobres parecen haber caído de forma más abrupta que los del resto de la sociedad

(esto con base en los resultados ajustados a cuentas nacionales), mostrando de forma inequívoca un agravamiento en el grado de desigualdad.

Es claro que tales resultados no pueden separarse de la situación similar observada a nivel nacional, así como de la inestabilidad económica de los últimos años asociada a la pandemia por covid-19, que afectó la economía más fuertemente durante el año 2020. Pero eso no implica asumir que el gobierno en el estado de Jalisco, así como el federal, no podrían haber hecho más para evitar la caída de los ingresos y la serie de afectaciones asociadas a ella. Si bien el análisis de las políticas sociales y económicas al respecto salen del ámbito de análisis del presente artículo, aquí se muestra muy claramente cómo los resultados fueron sencillamente insuficientes para evitar la profundización de la desigualdad y las carencias en el estado de Jalisco, sobre todo entre los hogares más pobres.

Referencias

- CHACÓN MEJÍA, C. y Ramírez Chaparro, M. (2020). Desigualdad en América Latina, contrastes entre el coeficiente de Gini y el índice de Palma. *Conocimiento Global*, 5(1), pp. 11-32.
- COBHAM, A., Schlögl, L. y Sumner, A. (2016). Inequality and the Tails: The Palma Proposition and Ratio. *Global Policy*, 7(1), pp. 25-36. En <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12320>
- COBHAM, A. y Sumner, A. (2013). Palma vs Gini: Measuring post-2015 Inequality. Center for Global Development. En <https://www.cgdev.org/blog/palma-vs-gini-measuring-post-2015-inequality>.
- ERAZO, M. J. y Paz, A. D. (2021). Revisión y propuesta para mejorar la medición de la desigualdad de ingresos en El Salvador. *Análisis económico*, 36(91), pp. 113-134.
- Evalúa CDMX (2019). Descripción del Método de Medición Integrada de la Pobreza (MMIP) y umbrales que utiliza (p. 78). Evalúa CDMX. En <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5d5/2ef/613/5d52ef6138d95302216150.pdf>
- JARAMILLO, M. (2015). The Effects of Economic Crises on Social Inequality: The 2008-2009 Economic Crisis and Its Effect on Zapopan, México. *The International Journal of Interdisciplinary Social and Community Studies*, 9(2), pp. 13-31.

- JARAMILLO-MOLINA, M. E. (2017). 7 pasos para disminuir artificialmente la pobreza en tu país: La economía política de la medición de la pobreza en México. *Nexos*. En <https://economia.nexos.com.mx/7-pasos-para-disminuir-artificialmente-la-pobreza-en-tu-pais-la-economia-politica-de-la-medicion-de-la-pobreza-en-mexico/>
- JOLLIFFE, D. (1999). Bootstrap standard errors for indices of inequality. INEQERR. En https://www.academia.edu/51792199/Robust_standard_errors_for_the_Foster_Greer_Thorbecke_class_of_poverty_indices
- MEJÍA, C. C. y Chaparro, M. N. R. (2020). Desigualdad en América Latina, contrastes entre el coeficiente de Gini y el índice de Palma. *Conocimiento Global*, 5(1), pp. 11-32.

4. Impacto de la política social frente a las desigualdades en Jalisco y el área metropolitana

Héctor E. Castañón Reyes

El artículo presenta un balance de la política social del gobierno de Jalisco sobre el impacto que ha tenido en la reducción de las desigualdades, realizado desde dos perspectivas: la primera sobre el diseño y operación de la política pública, y la segunda sobre el impacto que ha tenido según las cuentas oficiales, enfocándose en tres derechos básicos: alimentación, vivienda adecuada y salario digno. El análisis concluye que frente a la agudización de la crisis multidimensional es necesario hacer mas de lo que hasta ahora se ha dicho hacer para reducir las desigualdades y sus efectos negativos en el estado.

El 2018 abrió la oportunidad de replantear la orientación de las políticas públicas con la llegada al poder de nuevos proyectos políticos a nivel federal y estatal. El discurso del gobierno nacional que fue electo entonces, hacía pensar en un viraje de fondo en la política social en favor de las personas más pobres, con la idea de fortalecer desde las bases las perspectivas de desarrollo del país. A nivel local, la propuesta de Movimiento Ciudadano no era del todo clara en relación con la política social, pero su promesa de refundación hacía suponer un proceso amplio de discusión sobre las políticas públicas que habrían de impulsarse para el desarrollo del estado.

En este contexto un grupo de activistas locales y nacionales, integrantes de la academia, profesionales de distintas disciplinas y representantes de comunidades se dieron a la tarea de generar insumos, basados en décadas de estudios y experiencias, para proponer procesos y espacios de colaboración con el gobierno estatal en el diseño de una nueva política social para Jalisco.

Este grupo de actores de la sociedad organizada, reunidos en torno a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 1 y 10 de las Naciones Unidas, se insertó en el proceso de construcción del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco (PEGDJ), contribuyendo con la revisión de los diagnósticos y estrategias propuestas por los equipos de planeación del gobierno local entrante.

Al cabo de tres años, y tomando como referencia el marco y las propuestas generadas entonces por el citado grupo de actores sociales, en este texto se presenta un balance de la política social del Gobierno de Jalisco, y el impacto que ha tenido en la reducción de la pobreza y las desigualdades.

El balance se realiza desde dos perspectivas, la primera sobre el diseño y operación de la política pública, y la segunda sobre el impacto que ha tenido en las cuentas oficiales el conjunto de programas que se derivan de ella.

En términos del alcance territorial, dado el peso poblacional que tiene el área metropolitana de Guadalajara (AMG) con relación al estado, y porque en la metrópoli de Guadalajara se manifiestan de manera más aguda las desigualdades sociales, a lo largo del texto se revisa el papel de las autoridades municipales metropolitanas emanadas del mismo partido que gobierna el estado en la reducción de las desigualdades, a través de sus respectivas políticas y programas. Particularmente se presta atención al municipio de Zapopan, que al ser el más desigual del estado ofrece condiciones favorables para analizar los contrastes y las dinámicas que acentúan y reproducen estas desigualdades.

La perspectiva de desigualdades en el análisis de la política social

Antes de comenzar el análisis es necesario destacar la importancia del enfoque de desigualdades en la política social. A diferencia de una condición de pobreza determinada por la limitada disponibilidad y acceso a recursos de una nación, la desigualdad al interior de los países ocurre cuando existe la disponibilidad y acceso a recursos, capacidades y oportunidades para mejorar los niveles de vida, pero los beneficios derivados de estas ventajas se concentran en pequeños territorios y grupos de élite.

Esta configuración socioeconómica desigual en la distribución de cargas y beneficios del desarrollo produce pobreza y marginación. Sin embargo, una condición así puede revertirse con mecanismos de política pública predistributivos y redistributivos. Es por esta posibilidad reconocida en un cuerpo cada vez más nutrido de estudios sobre desigualdad, por lo que hoy se afirma que la desigualdad es producto de una decisión política.

De acuerdo con el Reporte Mundial sobre Desigualdades 2022, el mundo observa hoy niveles de desigualdad equiparables con los alcanzados en el inicio del siglo XX, durante la cúspide del imperialismo occidental (Chancel *et al.*, 2022). El reporte destaca que Latinoamérica es la región más desigual del mundo y, como parte de ella, nuestro país ocupa uno de los primeros lugares en desigualdad por ingreso.

De hecho, la desigualdad de ingresos en México ha sido extrema a lo largo de los siglos pasados y presentes. La participación del 10% más rico en la captación de los ingresos generados ha oscilado entre 55 y 60% durante este periodo, mientras que la participación del 50% de la población más pobre ha logrado captar apenas entre 8 y 10% de los ingresos generados durante el mismo periodo, convirtiendo a México en uno de los países más desiguales del mundo.

Si bien la desigualdad promedio crece en todo el mundo, esta tendencia global ha logrado ser revertida en países que han aplicado políticas públicas redistributivas a través de políticas fiscales; programas sociales y servicios básicos universales. Lo mismo sucede en la relación entre países y sus demarcaciones estatales: las tendencias generales en un país no se comportan de la misma forma en todos los estados. Las decisiones de política local importan y es eso lo que se busca analizar en el presente ejercicio.

Análisis de la política pública desde la perspectiva de su diseño y estructura

De acuerdo con lo anterior, el primer aspecto a observar es lo que corresponde al diseño de la política pública con relación al objetivo de reducir las desigualdades. Tomando como referencia el ciclo de políticas públicas propuesto por Young y Quinn (2002), en los próximos párrafos se hace un análisis de la política social del gobierno estatal.

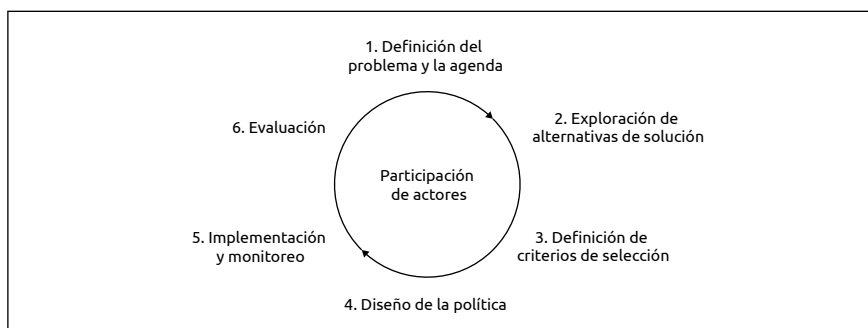


Figura 4.1. Ciclo de políticas públicas según Young y Quinn (2002)

Paso 1. Definición del problema y la agenda

Como punto de partida en este análisis del ciclo de políticas pública, se ha tomado el diagnóstico presentado en el PEGDJ. En un ejercicio colectivo de revisión de este instrumento —base de los programas y políticas de desarrollo—, diversos actores sociales y de la academia identificaron una serie de limitaciones y debilidades en el eje de pobreza y desigualdad, en el que se hace incluso un manejo equívoco de estos términos.

A continuación se presentan las conclusiones de dicho ejercicio, mismas que fueron entregadas al equipo de planeación del gobierno estatal:

- El problema central del diagnóstico se presenta sin un análisis sistémico o de causas y efectos que lo justifique.
- El problema central propuesto por el plan no es consistente con el objetivo temático definido en el mismo instrumento.
- La mayoría de los problemas que se enuncian en el texto del diagnóstico no son referidos ni vinculados al planteamiento de objetivos.
- Hay una ausencia de indicadores que correspondan a cada uno de los resultados específico que el plan define.
- Los indicadores que sí muestran alguna relación con los resultados son insuficientes para la medición del impacto esperado.
- La falta de articulación entre objetivos a partir de un análisis complejo impide entender el sentido estratégico de los objetivos e indicadores.
- Los contenidos que se presentan en el documento como resultado de un diagnóstico participativo no aparecen vinculados al resto de las etapas de la planeación, lo cual le resta sentido a la consulta ciudadana.

Como conclusión, se encuentra una falta de articulación generalizada en los distintos documentos elaborados a lo largo del proceso de planeación, lo cual lleva a una definición de políticas y decisiones públicas sin bases sólidas, que parece arbitraria, errática y desarticulada de la participación social.

Paso 2. Exploración de alternativas de solución

La falta de un análisis causal o sistémico entre las variables que dan forma al problema de la desigualdad en Jalisco impide construir y modelar escenarios para valorar las alternativas de solución, lo cual es el segundo paso en el diseño de la política pública, según la referencia propuesta en las páginas anteriores.

Al estar limitados o ausentes los dos primeros pasos del diseño de la política pública, los planteamientos que se presentan en el apartado de propuestas carecen de un cimiento sólido y de articulación estratégica. Por lo tanto, no existe en la política estatal un planteamiento claro e integrador del conjunto de programas sociales, cuyo impacto es difícil de observar y evaluar en conjunto.

Las orientaciones generales para la política social incluidas en el plan estatal deberían desarrollarse con mayor detalle en un programa sectorial, de acuerdo con la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios. Sin embargo, el Programa Sectorial de Desarrollo Social, publicado apenas a inicios del 2022, es simplemente un fragmento del mismo PEGDJ, en el que no se avanza en el diseño programático, como en cambio sí se hace en otros programas sectoriales en otros estados de país, conforme al Sistema Nacional de Planeación Democrática en México.

Paso 3. Definición de criterios de selección

Por mandato constitucional, el principio que debe orientar los objetivos de las políticas de Estado es el de la garantía y tutela de los Derechos Humanos. Atendiendo a ello, para el caso de la política social se debe considerar como criterio de referencia seleccionar aquellos instrumentos que contribuyan en mayor medida a la realización de los Derechos Económicos y Sociales integrados en el marco del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

A continuación se enlistan diez claves que fueron propuestas para el diseño de una nueva política de desarrollo social en Jalisco, y que toman como criterio central en su formulación la contribución a la realización de los Derechos Sociales, Económicos, Culturales y Ambientales (DESCA), articulados con los ODS de las Naciones Unidas:

1. Definir el marco de los DESCAs y la agenda 2030 como referencia y prioridad en la agenda y gestión pública.
2. Cumplir y desarrollar el marco para la efectiva exigibilidad administrativa y jurídica de los DESCAs.
3. Facilitar la participación incluyente de la ciudadanía y los organismos de la sociedad civil en el ciclo completo de diseño de políticas.
4. Diseñar un arreglo institucional, programático y presupuestal transversal con perspectiva de los DESCAs y los ODS.
5. Asignar a los programas de la política social el máximo de recursos presupuestales disponibles con enfoque de progresividad.
6. Fortalecer mecanismos recaudatorios y redistributivos locales para el combate a la pobreza y la desigualdad.
7. Crear instrumentos multisectoriales de inversión y asociación pública-privada-comunitaria para fortalecer procesos de desarrollo desde la perspectiva de los DESCAs.
8. Impulsar un compromiso patronal y empresarial de desarrollo económico y una política que privilegie el empleo de calidad con ingreso suficiente y derechos laborales.
9. Garantizar el derecho a vivienda digna, salud, educación, seguridad social y protección contra la violencia en poblaciones con mayor grado de marginación y vulnerabilidad, con énfasis en niños, niñas y adolescentes.
10. Definir sujetos obligados y rendición de cuentas para los DESCAs en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Paso 4. Diseño de la política

En el Programa Sectorial de Desarrollo Social del Gobierno de Jalisco se deben desdoblar los detalles de la política pública para el desarrollo social, sin embargo, este solo presenta de manera general objetivos, proyectos y

resultados, pero no estrategias, líneas de acción y proyectos, por lo que su estructura programática es débil. Se espera que una estructura programática incluya de manera articulada objetivos, estrategias, líneas de acción, actividades, alineación con otros programas, contribución directa e indirecta a ODS, así como proyectos estratégicos con descripción, componentes, beneficios, alcances, condicionantes y unidades responsables.

Paso 5. Implementación y monitoreo

En el apartado II de este texto se desarrolla un análisis derivado de la implementación de la política sectorial para el desarrollo social de Jalisco, centrado en los aspectos que expresan de forma más clara el problema de desigualdad que se vive en el estado.

Paso 6. Monitoreo y evaluación

Una de las evidencias que reflejan el interés por los gobiernos de cualquier orden por reducir las desigualdades es estableciendo métricas para observarlas, controlarlas y evaluar la efectividad de sus políticas para reducirlas. Al respecto hay un avance significativo en las plataformas de monitoreo y evaluación del gobierno del estado, mismas que ofrecen elementos para la evaluación a escala estatal y metropolitana.

Sin embargo no se aprecia una alineación suficiente entre los postulados de la política y los indicadores que se monitorean en estas plataformas. Por otro lado, la información necesaria para medir, observar y evaluar las desigualdades a nivel local en sus distintas expresiones, sea por ingreso, género, preferencia sexual, origen étnico, capacidades o grupo de edad, se obtiene con poca regularidad y es muy dependiente de las cuentas nacionales.

Para evaluar el impacto de la política social en la reducción de desigualdades, es necesaria una definición operativa. La referencia oficial que se toma para este análisis es la recogida del trabajo realizado por el Instituto de Información Estadística y Geografía (IIEG) del Estado de Jalisco, que creó el Atlas de la Desigualdad en Jalisco y que en su marco metodológico adopta la siguiente definición de desigualdad de la CEPAL (2016): “La

desigualdad se manifiesta en que no todos los individuos pueden ejercer plenamente sus derechos económicos, sociales y culturales y, por tanto, en la vulneración del principio de universalidad”.

De este Atlas se desprende información sobre desigualdad en el estado que debería orientar el diseño de programas y estrategias de actuación territorial para revertir las desigualdades. Sin embargo, esta herramienta no está inserta en el marco de monitoreo y evaluación de la gestión gubernamental y se entiende como un ejercicio que surge de la iniciativa propia del IIEG, más que de un esfuerzo articulado de diseño de políticas públicas desde el titular del ejecutivo.

Participación de actores en el ciclo de política pública

Como se ha dicho, a pesar de que en el estado de Jalisco existen organizaciones de la sociedad civil y la academia con amplia trayectoria y reconocimiento nacional e internacional en el análisis de políticas públicas contra la desigualdad, el gobierno no ha construido con ellas las definiciones sustantivas de su política social.

Como también se menciona previamente en este texto, al inicio de la administración, un conjunto de organizaciones sociales convocó a foros y espacios de diálogo para la definición de una nueva política social para Jalisco que marcara un referente importante en la lucha contra la desigualdad en la región.

Los planteamientos realizados por esta plataforma de organizaciones locales, nacionales, comunitarias, académicas y civiles establecieron diez puntos para la definición de la política social, que fueron entregados a quien coordinaría el gabinete de desarrollo social del entonces gobierno entrante. Sin embargo, dichos diálogos no ocurrieron y no se tuvo respuesta formal por parte de ningún representante del gobierno.

Si bien se conformó un consejo sectorial consultivo para la planeación y el seguimiento de la política social, no existe evidencia pública de que haya existido un proceso de definición de construcción de política social contra la desigualdad, que haya seguido el proceso completo de diseño de políticas públicas, con lo cual la política social carece de los aportes, experiencias,

capacidades y recursos de organizaciones de la sociedad civil con amplio conocimiento en el sector, desaprovechándose así la oportunidad de construir una política social ambiciosa, de vanguardia y acorde a las necesidades materiales de la población que más necesita de ella.

Valoración de impactos de la política social en la reducción de la desigualdad

El indicador comúnmente usado para medir la desigualdad es el coeficiente de Gini, y sería el primer elemento de referencia para valorar el comportamiento de la desigualdad en el estado a través del tiempo. Para observar su evolución dentro del periodo que comprende el presente análisis, se cuenta con los datos que reporta el Consejo Nacional de Educación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) con base en estimaciones de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), la cual reportó para 2018 un valor del .430, mientras que para 2021 el coeficiente reportado es de .388.

Lo anterior representa un descenso importante en dicho lapso. Sin embargo, el Coneval advierte que los cambios en la medición de la pobreza multidimensional introducidos en el 2020 impiden que ambos datos sean comparables.

De igual manera, los valores reportados del coeficiente de Gini en el Módulo de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Metropolitano para el área metropolitana de Guadalajara son de .480 en 2015 y de .330 en 2020. Este también muestra un descenso considerable, sin embargo la propia plataforma advierte que no se tiene certeza de la forma como se ha construido dicho indicador a nivel metropolitano, dado que la fuente de la información es nacional.

La falta de certidumbre en el cálculo de este indicador obliga a observar otros criterios para valorar el impacto de las políticas sociales en la reducción de las desigualdades en Jalisco. Una primera aproximación a la información básica en materia de desarrollo socioeconómico muestra un desbalance entre la evolución del desarrollo económico del estado y la del desarrollo social, lo cual permite suponer una deficiencia en los mecanis-

mos redistributivos, a través de los cuales un buen desempeño económico lograría traducirse en la mejora de las condiciones sociales.

Tomando como indicador el Producto Interno Bruto (PIB), Jalisco se ha mantenido desde 2016 y hasta 2021 como la cuarta economía del país, y ha mostrado incrementos importantes en indicadores como la Inversión Extranjera Directa y el Índice de la Actividad Económica Estatal. No obstante, en el mismo periodo, los niveles de pobreza, pobreza extrema y rezago social han aumentado: con relación a otros estados, Jalisco pasó de ocupar en 2018 la novena posición en el porcentaje de población en situación de pobreza, a situarse en el lugar 12 de 32 para el año 2020.

Con el propósito de analizar lo que ocurre en estas realidades contrastantes de crecimiento y empobrecimiento que coexisten en Jalisco, se observan distintos ejercicios de medición, tanto oficiales como no gubernamentales, que permiten identificar aquellos aspectos en donde es mayor la diferencia entre el nivel socioeconómico más alto y el más bajo.

El primero de ellos es el ingreso. Si atendemos al principal componente del ingreso de los hogares, el ingreso laboral, observamos que si bien algunas brechas se han reducido, no lo han hecho de forma significativa, manteniendo la desigualdad por ingresos en niveles altos;. Esto es particularmente notorio al observar la brecha persistente entre grupos de edad, por género, por discapacidad y por escolaridad reportada en la ENIGH del año 2020.

Si bien los estados inciden poco en la política salarial, las diferencias de los salarios promedio entre entidades federativas indican la importancia que pueden tener las políticas de desarrollo económico y laborales para el desarrollo social.

Por otro lado, de acuerdo con la información que arroja para Jalisco la ENIGH 2020, los rubros de gasto en los que se observa una mayor diferencia entre el decil de menores ingresos y el de mayores ingresos son, en orden de importancia, los de: 1. Alimentos, 2. Transporte, y 3. Vivienda. Lo anterior supone condiciones y esfuerzos dispares en el acceso a estos derechos básicos.

Al observar otros ejercicios de medición, como el realizado por el Observatorio Ciudadano de Calidad de Vida “Jalisco Cómo Vamos” desde 2012, puede llegarse a los mismos supuestos si se analizan las diferencias

entre las respuestas reportadas por respondentes de distintos niveles socioeconómicos.

En dicha medición, las diferencias más significativas se observan en las respuestas sobre la preocupación de que los alimentos se llegaran a acabar en el hogar. Mientras que para respondentes del nivel socioeconómico alto la preocupación afectaba solo a una tercera parte de este grupo, para quienes pertenecían a un nivel socioeconómico bajo esta preocupación afectaba a más del 60%, de acuerdo con la encuesta realizada en 2020. Esta diferencia se observa en la misma proporción entre ambos grupos, aunque con menor intensidad, en la encuesta 2018, lo que refleja que esta preocupación ha crecido.

Como se ha mencionado, otros aspectos que arrojan diferencias importantes tienen que ver con la vivienda y el transporte. Con relación a la vivienda y sus condiciones, las variables que arrojan mayores diferencias son el acceso a internet en el hogar, el número de focos y el número de cuartos que se usan para dormir, lo que permite inferir tamaño de vivienda, por un lado, y las condiciones de hacinamiento, por el otro.

Finalmente, la localización de la vivienda, que incide en el modo, gasto y tiempo dedicado al transporte, representa otro de los contrastes más importantes entre los niveles de ingreso en el AMG. Estos últimos aspectos se relacionan con el concepto de vivienda adecuada que comprende no solo las características de la vivienda, sino su localización y la calidad de su entorno.

Estos aspectos ofrecen indicios de la forma como las desigualdades asociadas a derechos básicos se manifiestan en la vida cotidiana de la población en el estado y el AMG. En las siguientes secciones se aborda el derecho a la alimentación, el derecho a la vivienda adecuada y el derecho a un salario digno como los elementos de análisis para observar el impacto de las políticas públicas en el desarrollo social y la reducción de desigualdades.

Derecho a la alimentación

Entre 2018 y 2020 el porcentaje de la población con carencia de acceso a la alimentación nutritiva y de calidad se mantuvo prácticamente en los mismos niveles: 15.1 y 14.8% respectivamente. Este es uno de los indicadores establecidos en el PEGDJ y reportados periódicamente en el sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo del Estado (MIDE).

Si bien se establece una meta con respecto a este derecho fundamental que se ve amenazado para una cuarta parte de la población, el esfuerzo que supone llegar al objetivo de hambre cero, como lo plantea el ODS 2 y lo mandata nuestra carta magna. La situación en el estado demanda metas más ambiciosas e indicadores que permitan un seguimiento más estrecho a las condiciones de posibilidad para la realización de este derecho.

Por ejemplo, las metas e indicadores que propone el ODS 2 son explícitas con el propósito de poner fin al hambre y a todas las formas de malnutrición, asegurando el acceso de todas las personas, en particular los pobres y las personas en situaciones de vulnerabilidad, incluidas las niñas y niños menores de un año, mujeres embarazadas, adolescentes y personas de edad avanzada, a una alimentación sana, nutritiva y suficiente durante todo el año. Esta ausencia de métricas es señalada como una de las omisiones más graves en la operación de los programas destinados a reducir la carencia de alimentación en el estado, tal como lo señala el Informe Final de Evaluación de Desempeño del Fondo de Aportaciones Múltiples-Asistencia Social (FAM-AS) en el estado de Jalisco para los ejercicios de 2019 y 2020 .

Un factor común identificado en dicha evaluación para ambos ejercicios anuales fue que en ninguno de los dos ejercicios fiscales se incluyen metas estatales en la totalidad de sus indicadores, ya que, en 2019, tres de los nueve indicadores y, en 2020, tres de los diez indicadores no contaron con metas estatales. Lo anterior impidió tener un resultado válido en seis de los diecinueve indicadores analizados. Por lo tanto, señala este informe, no fue posible medir el resultado de la aplicación de estos recursos en beneficio de la población objetivo y de las carencias que se deben atender de manera prioritaria.

Cabe mencionar que este fondo da recursos a cuatro programas relacionadas con el derecho social a la alimentación y nutrición adecuada en Jalisco: Asistencia Social Alimentaria a Personas de Atención Prioritaria, Asistencia Social Alimentaria en los Primeros 1 000 Días de Vida, Desayunos Escolares y Mujeres Líderes del Hogar, y un programa que otorga apoyo monetario a mujeres líderes de hogar destinado para la adquisición de alimentos.

En total los montos operados por estos programas ascienden a casi 700 millones de pesos anuales. A pesar de esta inversión anual, el porcentaje de la población en pobreza alimentaria se ha mantenido sin cambios

entre 2018 y 2020 (Coneval, 2020), sin que existan evidencias del impacto que tienen estos programas en la reducción de las desigualdades en el derecho a la alimentación.

Derecho a la vivienda adecuada

Los costos de vivienda consumen una gran proporción del presupuesto familiar y representan el gasto individual más grande para muchas personas y familias al sumar elementos como alquiler, gas, energía eléctrica, agua, menaje de casa y reparaciones.

De acuerdo con ONU-Habitat, los siete elementos de la vivienda adecuada son: 1. Seguridad en la tenencia, 2. Disponibilidad de servicios materiales, instalaciones e infraestructura, 3. Asequibilidad, 4. Habitabilidad, 5. Accesibilidad, 6. Ubicación, y 7. Adecuación cultural.

Un trabajo de catastro de asentamientos informales realizado en el 2018 por la organización no gubernamental Techo y el Imeplan, revela que el 21% de la superficie urbanizada del AMG está considerada como asentamiento informal. De acuerdo con este informe, el 24% de la población del AMG vive en estas condiciones de incertidumbre y marginalidad.

Este levantamiento representa el primer esfuerzo oficial por dimensionar este problema que durante décadas había sido ignorado por las cuentas nacionales y locales hasta que en junio de 2020 la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ordenó al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) que realice las acciones necesarias para generar información estadística de las personas que habitan en asentamientos informales del país. Este órgano de justicia consideró, además, que la ausencia de esa información es violatoria de los derechos humanos al impedir que se diseñen políticas públicas que abarquen a toda la población.

El Atlas de la Desigualdad Jalisco hace evidentes algunas de las diferencias en las condiciones de vivienda en el AMG. Mientras que en las viviendas del grupo 1, conformado por 458 346 habitantes, que representan el 9.9% de la población del AMG, habitan 1.23 personas por cuarto y solo el 42.18% de ellas cuenta con acceso a internet, las viviendas del grupo 10, que representan aproximadamente al 10% de la población, conformado por

461 917 habitantes, habitan 0.61 personas por cuarto, y el 94.07% de ellas cuentan con acceso a internet.

La ausencia de una política estatal de vivienda y de una institucionalidad operativa para impulsar el acceso a la vivienda digna explican que la población con carencia por calidad y espacios en la vivienda se mantenga al 2021 estancada en los mismos niveles reportados que en 2016. De igual forma se ha mantenido en 4.8% el porcentaje de personas que habitan viviendas con hacinamiento, sin cambios entre 2016 y 2021 (Coneval, 2020).

El problema se hace más notorio en el AMG, donde las viviendas habitadas en situación de hacinamiento representan 17.5% para 2020, en comparación con el 17.9% que se reportó en 2015.

También a escala metropolitana se acentúan los problemas relacionados con la localización de la vivienda. El Observatorio de Ciudades del Tec de Monterrey calculó un índice de proximidad para conocer las condiciones de acceso a los servicios básicos en el AMG durante el periodo de encierro por pandemia. El cálculo arrojó que el 47.5% de la superficie habitada en la metrópoli presenta un índice de accesibilidad bajo o muy bajo para los satisfactores esenciales de salud y alimentación, lo cual afecta a cerca del 20% de la población metropolitana.

En términos del porcentaje de la población que tarda más de una hora de traslado al trabajo, este subió de 11.87% en 2015 a 12.51% en 2020, incrementando el costo por transporte para los hogares en términos de tiempo y gasto. Esta situación afecta de manera más significativa a la población que ha sido desplazada hacia las periferias metropolitanas por los altos precios de las viviendas dictados por el mercado, a falta de una decidida política de ordenamiento urbano y vivienda. La ausencia de un Programa Estatal de Desarrollo Urbano es un síntoma de estas omisiones en el diseño de políticas para garantizar derechos fundamentales.

Derecho a un salario digno

Si bien los estados tienen injerencia marginal en política macroeconómica, muy poca en lo laboral y prácticamente nula en lo salarial, la política de promover, fomentar y atraer el empleo debe dejar de considerar la creación de puestos de trabajo como un objetivo simple, sobre todo cuando el

empleo no cumple con ofrecer condiciones de trabajo digno, incluyendo remuneración suficiente. Lo que los estados sí tienen en sus manos son mecanismos de inspección laborales para evitar prácticas de subcontratación ilegal, trabajo infantil o trata de personas.

En Jalisco la población ocupada con ingresos mayores a dos salarios mínimos ha disminuido en términos absolutos, pasando de 1.9 millones en 2018 a 1.3 millones en 2021 (Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Nueva Edición IV Trim. 2021, INEGI). De igual manera, el porcentaje de empleos formales con remuneración mayor a tres salarios mínimos cayó de 30.12 en 2018 a 16.28 en el primer semestre de 2022, habiendo alcanzado un nivel de 34.07% en 2016 (Instituto Mexicano del Seguro Social, cifras preliminares de 2022).

Así mismo, la población con ingresos inferiores a la línea de pobreza extrema por ingresos subió de 5.9% en 2018 a 7.4 en 2020, mientras que la población con ingresos inferiores a la línea de pobreza por ingresos pasó de 36.1% en 2018 a 41.2% en 2020 (Coneval, 2020).

Lo anterior contrasta con los altos niveles de competitividad reportados por México Como Vamos para Jalisco, entidad a la que ubica en el quinto lugar nacional por su Índice de Competitividad Estatal 2022 (ICE), indicador que mide la capacidad de las entidades para generar, atraer y retener talento e inversiones. A pesar de ser la cuarta economía nacional en términos de su PIB, Jalisco ocupa la posición catorce en salario promedio. Entre 2018 y 2020 en Jalisco el ingreso laboral en áreas urbanas disminuyó cerca del 17%. Con ello, tanto la pobreza laboral como la desigualdad laboral se incrementaron en el último año.

En términos de desigualdad salarial por género, se observa que la participación de las mujeres en la actividad económica profesional ha ido en aumento desde 1990, impulsada en buena medida por los movimientos que reivindican los derechos de las mujeres en la participación económica y política, y que son a la vez consecuencia del cambio en los patrones de relación y poder interpersonales.

En Jalisco, la diferencia en términos de ingresos promedio trimestral monetario entre hombres y mujeres es significativamente mayor en función del número de hijos. Mientras que un hombre con cuatro hijos o más percibe en promedio 67 585 pesos, una mujer con el mismo número de hijos percibe 12 494 pesos, es decir, 55 090 pesos menos. Esta diferencia no es tan fuerte entre hombres y mujeres del mismo grupo de edad o del

mismo grado de escolaridad (ENIGH, 2022). Por lo tanto, la brecha salarial está fuertemente condicionada por la falta de acceso a servicios de cuidados para las mujeres con hijos e hijas.

Es necesario recordar que el ingreso salarial representa más del 65% de los ingresos de los hogares (ENIGH, 2020). Bajo el sistema económico actual, ningún programa social de transferencias tiene el peso suficiente para sustituir al salario como medio preponderante para superar la pobreza y reducir las desigualdades.

Es por ello que las políticas locales deben diseñar instrumentos y programas que incidan en la mejora salarial. Lamentablemente en el estado existe una ausencia de vinculación entre las políticas de desarrollo económico y la política de desarrollo social. No hay, por tanto, una verdadera política que articule todas las dimensiones del desarrollo sostenible.

Conclusiones

En el análisis de la política social del Gobierno de Jalisco no se encuentran elementos claros para afirmar que desde el aparato público se están enfrentado decididamente las desigualdades. Se puede afirmar, con evidencias, que en sus primeros tres años de gestión el Gobierno de Jalisco no ha tomado las medidas necesarias para reducir esta condición que representa un obstáculo para el desarrollo sostenible y genera consecuencias profundamente negativas, asociadas con la violencia multidimensional, la sobreexplotación de recursos y el debilitamiento de la democracia.

En 2022 se ha acentuado a nivel global una crisis socioeconómica y política generada por el aumento de los precios de los alimentos y la energía, agravando los problemas de inseguridad alimentaria, los costos para la movilidad y la erosión de la capacidad adquisitiva de los salarios. Al mismo tiempo, la especulación inmobiliaria y la financiarización de la vivienda como fenómenos globales han derivado en fuertes aumentos en las rentas y precio de las viviendas.

Este contexto obliga a hacer mucho más de lo que hasta ahora se ha dicho hacer para reducir la brecha en el acceso a derechos básicos, particularmente en los que se refleja una mayor desigualdad. Las metas para reducir las desigualdades deben ser claras y ambiciosas, los instrumentos de política deben

estar mejor focalizados, y los mecanismos de monitoreo y evaluación deben contar con información adecuada y oportuna para que las políticas puedan responder con rapidez a un entorno complejo, que progresivamente amenaza la realización de derechos para las poblaciones en desventaja.

Tal como lo recomiendan Oxfam Internacional y Development Finance a través del Índice del Compromiso para Reducir las Desigualdades (CRI por sus siglas en inglés), los gobiernos nacionales y subnacionales deben asumir este compromiso impulsando políticas y medidas en tres ámbitos que han demostrado tener un gran impacto en la reducción de la desigualdad: 1. Ampliar el acceso a servicios públicos (salud, educación y protección social), particularmente a través de la localización de la vivienda en áreas cercanas a equipamientos y conectadas con infraestructura básica, y el abatimiento del déficit de satisfactores básicos en territorios de alta marginación; 2. Implementar políticas fiscales progresivas y mejorar la recaudación a través de impuestos e instrumentos locales para fortalecer presupuestos y programas que atiendan el déficit alimentario persistente en la entidad, y 3. Garantizar el ejercicio en igualdad de los derechos laborales, fomentando la inversión en sectores y emprendimientos que garanticen un salario digno, la protección social y la equidad e inclusión laborales.

Como se menciona al principio de este texto, la desigualdad ocurre cuando existen los recursos suficientes, pero no se usan para abatir los rezagos sociales y las privaciones de derechos básicos. Es el caso de Jalisco, donde una política social desdibujada y la operación de programas de desarrollo económico y social sin articulación y sin metas estatales claras y ambiciosas y con enfoque asistencialista reflejan la falta de compromiso decidido por reducir las desigualdades y sus graves consecuencias en el estado de Jalisco.

Referencias

- CEPAL (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. CEPAL.
- CHANCELL, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G., et al. (2022). *World Inequality Report 2022*. World Inequality Lab.
- Coneval (2020). Medición de pobreza 2016-2020. Resultados de pobreza en México a nivel nacional y por entidades federativas. En https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx

- Development Finance-Oxfam (2022). Índice de Compromiso con la Reducción de la Desigualdad 2022. En <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621419/rr-cri-2022-111022-summ-es.pdf>
- Gobierno de Jalisco (2018). Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco-MIDE. Indicadores de desarrollo social y de desarrollo y crecimiento económico 2018- 2020. En <https://mide.Jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/inicio>
- Gobierno de Jalisco (2019). Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco. En <https://plan.Jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2022/08/Diagnostico.pdf>
- Gobierno de Jalisco (2021). Plan Sectorial de Desarrollo Social 2018-2024, visión 2030. En <https://plan.Jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2022/09/Desarrollo-social-plan-sectorial.pdf>
- Gobierno de México (2022). Data México. Indicadores de salario promedio en Jalisco y México (2018-2022). En <https://datamexico.org/es/profile/occupation/profesionistas-y-tecnicos?employSelector1=salaryOption&quarters5=20214&quarters6=20214>
- IMEPLAN (2022). Módulo de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Metropolitano. Indicadores Base. En <https://msedmetro.imeplan.mx/base-indicator/public?type=base&categoryFilter=1>
- INEGI (2020a). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares-ENIGH 2020. Gasto corriente monetario promedio trimestral por la composición de los grandes rubros de gasto en Jalisco según deciles de hogares de acuerdo con su ingreso corriente total trimestral 2020.
- INEGI (2020b). PIB y Cuentas Nacionales. Indicadores de Producto Interno Bruto, Inversión Extranjera Directa y el Índice de la Actividad Económica Estatal. En <https://www.inegi.org.mx/temas/pibo/>
- IIEG (2022). Atlas de la Desigualdad Jalisco. En https://iieg.gob.mx/ns/?page_id=23571
- Jalisco Cómo Vamos (2020). Encuesta de Percepción Ciudadana. Tablas de cruces de las encuestas de percepción de Jalisco Cómo Vamos 2018-2020. En <https://Jaliscocomovamos.org/datos-abiertos/>
- México Cómo Vamos (2022). Indicadores de productividad. Indicadores por estado 2018-2022. En https://portal.mexicocomovamos.mx/?s=mcv_ei&e=14
- ONU (2015). Objetivos, Metas e Indicadores para el Desarrollo Sostenible 2030. En <https://sdg.humanrights.dk/es/goals-and-targets>

- ONU-Habitat (2019). Elementos de una vivienda adecuada. En <https://onuhabitat.org.mx/index.php/elementos-de-una-vivienda-adecuada>
- Tecnológico de Monterrey (2022). Observatorio de Ciudades. Visor del Índice de Proximidad para Guadalajara. En <https://observatoriodeciudades.mx/visor/>
- YOUNG, E. y Quinn, L. (2002). *Writing Effective Public Policy Papers. A Guide for Policy Advisers. Local Government and Public Service Reform Initiative*. Open Society Institute. En https://www.icpolicyadvocacy.org/sites/icpa/files/downloads/writing_effective_public_policy_papers_young_quinn.pdf

5. Bienestar, cuidados y seguridad social en salud durante el gobierno de Alfaro

Carlos Barba

Introducción

El propósito de este trabajo es dar cuenta de la situación del bienestar social, la seguridad social y los cuidados en Jalisco tras los primeros tres años del gobierno de Enrique Alfaro, del partido Movimiento Ciudadano, en un contexto marcado por una profunda crisis sanitaria, económica y social generada por la pandemia de la covid-19, que adquirió un carácter global y afectó severamente a esta entidad a partir de marzo de 2019.

Esta etapa se distingue también por en el ascenso de la llamada “Cuarta Transformación” o “4T”, encabezada por el presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO), quien marcó un cambio de rumbo en los sistemas de protección social a escala nacional, tras la extinción de dos figuras emblemáticas de la política social de los últimos treinta años: el programa Prospera y el Seguro Popular y la creación de nuevos programas sociales y una nueva reforma al sistema nacional de salud que culminó con la creación del Instituto Nacional de Salud para el Bienestar (Insabi) en 2019 (Barba, 2021). En este nuevo escenario debe situarse las políticas de bienestar, cuidado y seguridad social desarrollada por el gobierno de Jalisco.

Este trabajo se divide en seis partes: 1. La perspectiva teórica de este trabajo. 2. El abordaje de la nueva arquitectura del bienestar nacional y de

Jalisco. 3. El análisis de los aspectos centrales del bienestar y de la “estructura de riesgos sociales” que prevalece en Jalisco. 4. La agudización de esa estructura como resultado de la covid-19. 5. El análisis de la pertinencia e idoneidad de la política social del gobierno de Jalisco para hacer frente a dicha estructura. 6. Los aspectos que deberían considerarse para rediseñar la política social jalisciense en los tres ámbitos de interés de este trabajo en el futuro.

El bienestar social desde una perspectiva sociológica

Desde una perspectiva sociológica el bienestar social (BS) es resultado de una articulación entre Estado, mercado, familia y comunidad, para enfrentar de mejor o peor manera una estructura particular de riesgos. El BS se refiere al manejo de riesgos sociales, como el desempleo, la precariedad laboral, el cuidado de enfermos, adultos mayores y personas con discapacidad, la enfermedad, la vejez, la discapacidad y la viudez.

Mientras en las sociedades industriales los riesgos sociales se concentraban en la familia, particularmente en la infancia o la vejez, en la etapa actual una aguda precarización del empleo ha generado una nueva constelación de riesgos, producto de nuevos fenómenos, como la inestabilidad familiar causada por el incremento de la participación laboral de las mujeres; el desempleo y la informalidad laboral, asociados a la baja demanda de trabajo descalificado, a procesos de discriminación laboral de los jóvenes y las mujeres y a la alta rotación laboral que prevalece en mercados de trabajo flexibles. Estos fenómenos han alterado los patrones tradicionales de los riesgos sociales, que ahora afectan también a las mujeres, a la población de la primera edad, la juventud y la edad adulta (Esping-Andersen, 1999, p. 42). En ese contexto es 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 desafilaciones, exclusiones sociales, pobreza y violencia.

La nueva arquitectura del bienestar en México y Jalisco

El cuadro 5.1 contrasta las reformas sociales realizadas durante la etapa neoliberal y las llevadas a cabo por el actual gobierno federal, que a partir de 2018 han buscado reconfigurar algunos de los sistemas de protección social en México.

Cuadro 5.1. Reformas a los sistemas de protección social en México a partir de los años noventa		
Sistemas de bienestar	Entre 1990 y 2018	A partir de 2018
Transferencias monetarias contra la pobreza	Progresá (1997), Oportunidades (2002) y Prospera (2014-2018) (PROP), funcionando con prueba de medios y condicionalidades, familiaristas, de bajo costo ¹ y disociados de derechos sociales. ² También una estrategia para reducir la pobreza extrema alimentaria a nivel nacional, la “Cruzada Nacional contra el Hambre” (CNCH). ³	Eliminación del PROP en 2018 y creación de las “Becas para el Bienestar Benito Juárez”; ⁴ en el caso de la educación media con referencia a derechos. Establecimiento de “Jóvenes construyendo el futuro”. ⁵ Sembrando Vida ⁶ para revalorar la agricultura campesina y aumentar el bienestar de los hogares rurales.
Sistema de salud	Descentralización gradual (1983-1988) hasta la creación del Seguro Popular (SP) (2004).	Eliminación del SP en 2019.
	Creación del SP ⁷ que logró reducir considerablemente la carencia de acceso a servicios de salud ⁸ , pero incrementó la segmentación del sistema de salud.	Creación del INSABI ⁹ en 2019 destinado a la misma población que el SP.
Sistema de pensiones	Reforma a los sistemas de pensiones para convertirlos en sistemas de capitalización individual ¹⁰ .	Creación del Apoyo Universal a Adultos Mayores de 68 años, ¹³ a escala federal, con una orientación universalista y referida a derechos.
	Creación de pensiones sociales (conocidas como no contributivas) a escala federal ¹¹ y estatal ¹² sin referencia a derechos.	

Cuadro 5.1. Reformas a los sistemas de protección social en México a partir de los años noventa

Sistemas de bienestar	Entre 1990 y 2018	A partir de 2018
Cuidado	Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles (SNGEI). ¹⁴	Eliminación de las SNGEI y reemplazo por transferencias monetarias a las familias. ¹⁵ Creación de la “Pensión para el bienestar de personas con discapacidad permanente” (2020) a escala federal, con una orientación universalista y referida a derechos.
Salarios	Política de contención salarial.	Incremento de los salarios mínimos. ¹⁶

¹ En 2016 ejercía un presupuesto equivalente al 0.36% del PIB.

² Alcanzó una cobertura máxima de 6.75 millones de hogares, estaba presente en todos los estados del país y en 2 457 municipios y 113 000 localidades.

³ Establecida en 2016, también implicaba servicios en especie.

⁴ Las becas Benito Juárez son universales en el caso de los jóvenes en edad de cursar la educación media (en 2019 tenían una cobertura de más de cinco millones de becarios), no ocurría lo mismo con “Jóvenes escribiendo el futuro” (educación superior) ni con las becas para educación básica y preescolar.

⁵ Para frenar la deserción escolar y evitar la adhesión de los jóvenes al crimen organizado, inició con una baja cobertura 1 120 000, con una meta de 7.2 millones al finalizar el sexenio.

⁶ Apoyos a campesinos, indígenas y afrodescendientes mayores de 18 años residentes en zonas con potencial agroalimentario que han experimentado procesos de deforestación y sobreexplotación de recursos, en 2020 solo cubría al 14.6% de su población objetivo (430 000 personas).

⁷ Como parte del Sistema de Protección Social en Salud creado en 2003.

⁸ Que pasó de 38.4% en 2008 a 16.9% en 2018.

⁹ Discursivamente universalista, re-centraliza el sistema de salud, reproduce el dualismo en el acceso a la salud y la segmentación del sistema, ha mostrado grandes limitaciones en el contexto de la covid-19.

¹⁰ Que no eliminaron la estratificación de los sistemas de pensiones disgregados en multitud de fondos especiales.

¹¹ “65 y +”, no fue concebido como un derecho, era focalizado y en 2016 cubría al 88% de su población objetivo.

¹² El caso de Jalisco lo abordaré más tarde.

¹³ Creado en 2019, con una población objetivo de ocho millones de personas.

¹⁴ En 2012 atendían a cerca de 293 000 niños.

¹⁵ Implicó una refamiliarización del cuidado y la reproducción de desigualdades de género.

¹⁶ A partir de 2018.

Fuente: elaboración propia con base en Barba (2021, cuadro A.3.27, cuadro 11, pp. 109-110).

La política social federal acompañada por la del actual gobierno del estado de Jalisco conforman el marco de referencia para la atención de riesgos sociales en esta entidad. A partir de 2018 se ha desplegado la nueva política local que ha tenido como uno de sus ejes principales la creación del Sistema de

Asistencia Social, diseñado para la protección social de personas, familias y comunidades, siguiendo un enfoque preventivo y de desarrollo integral, que busca realizar tres objetivos adicionales: la reconstrucción del tejido social, el fortalecimiento de la sociedad civil organizada y la seguridad alimentaria (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019, pp. 444-467).

Esta política cuyo referente normativo es la Ley de Desarrollo Social de Jalisco, busca apoyar a grupos sociales vulnerables como los adultos mayores, las juventudes, las personas migrantes, las personas con discapacidad y la población indígena (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019, y Suprema Corte de Justicia, 2020).

En este listado, presentado en el Primer Informe de Gobierno (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019, pp. 444-467), destacan dos omisiones muy importantes, las mujeres insertas en un contexto de dobles cargas (como proveedoras con empleos precarios o informales y como responsables del cuidado al interior del hogar) y los niños ubicados en familias inestables en hogares monoparentales o pobres.

El siguiente cuadro muestra el portafolio de políticas sociales disponibles en Jalisco.



Cuadro 5.2. Portafolio de políticas sociales disponible en Jalisco entre 2019 y 2022

Fuente: elaboración propia con base en el cuadro 5.1 y en Gobierno del Estado de Jalisco (2019, 2019a, 2019b).

Los aspectos centrales del bienestar y de estructura de riesgos sociales en Jalisco

El legado de la etapa neoliberal: pobreza y vulnerabilidad

De acuerdo con el Coneval entre 2008 y 2018 la pobreza moderada en Jalisco disminuyó 6.8 puntos porcentuales, pero la pobreza extrema se redujo solo 1.5. Los vulnerables por carencias sociales se incrementaron ligeramente. Los vulnerables por ingreso se incrementaron 5.3 puntos porcentuales. Eso significa que al inicio del periodo del gobierno actual la pobreza tendía a reducirse, pero la vulnerabilidad iba en aumento (Coneval, 2020, cuadro 1, p. 18).

Cuadro 5.3. Evolución de la pobreza y la vulnerabilidad en Jalisco, 2008-2018

Indicadores	2008		2018	
	Porcentaje (%)	Miles de personas	Porcentaje (%)	Miles de personas
Pobreza moderada	32.3	2 336.1	25.5	2 093.1
Pobreza extrema	4.4	321.0	3.0	244.5
Vulnerabilidad por carencias sociales	35.9	2 598.1	36.5	3 002.7
Vulnerabilidad por ingresos	5.3	385.3	7.7	628.7

Fuente: elaboración propia con base en Coneval (2020, cuadro 1, p. 18).

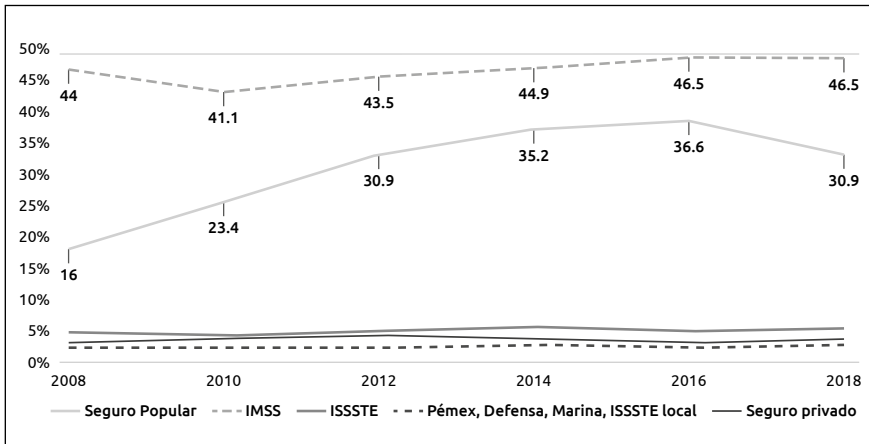
Estos datos sitúan en términos generales el horizonte de necesidades y problemas sociales que en 2018 debía enfrentar la política social del nuevo gobierno estatal para complementar la política federal.

Carencias por acceso a los servicios de salud y por acceso a la seguridad social en Jalisco

Las carencias sociales se refieren a derechos sociales que no son garantizados para distintos grupos sociales. La carencia por acceso a los servicios de salud es experimentada por quienes carecen de ascripción o derecho a recibir servicios médicos de alguna institución que los presta, incluidos el Seguro Popular (SP) o a las instituciones de seguridad social (IMSS, ISSSTE, Pemex, Sedena, Semar) o los servicios médicos privados (Coneval, 2021, p. 13).

En términos generales en México la cobertura en salud es muy estratificada. En 2016 aproximadamente un 1% de la población tenía tanto acceso a la seguridad social como a seguros privados, 43% estaba afiliada a los distintos sistemas de seguridad social, el 39% tenía acceso al SP (que ofrecía un paquete básico de servicios de salud) y 17% contaba solo con una asistencia social precaria en este ámbito (Barba, 2021, diagrama 12, p. 99).

Esta estructura desigual caracterizaba también a Jalisco. En 2018 solo el 1.3% de la población tenía acceso a seguros privados de gastos médicos, 30.9% estaba afiliada al SP, 46.5% al IMSS, 3.3 al ISSSTE y el resto de la población afiliada a seguridad social se repartía entre instituciones como Pemex, Defensa o Marina o el ISSSTE estatal (0.5%).



Gráfica 5.1. Población afiliada a servicios de salud en Jalisco, 2008-2018

Fuente: elaboración propia con base en Coneval (2020, cuadro 4, p. 39).

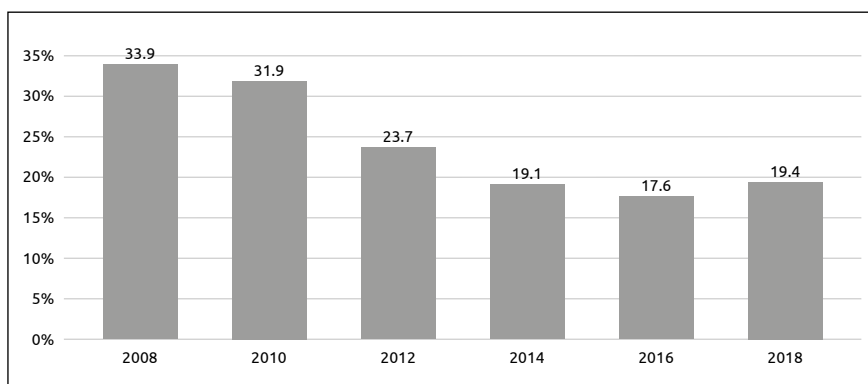
Tanto en la pirámide de salud nacional como en la de Jalisco los dos primeros niveles implicaban más derechos sociales y mayor cantidad y calidad de los servicios, mientras el SP fue diseñado para atender a quienes carecían de acceso a los sistemas de seguridad social y ofrecía servicios y derechos de menor calidad (Barba, 2018, 2021).

La gráfica muestra la gran importancia cobrada por la afiliación al SP que se incrementó 14.9 puntos porcentuales entre 2008 y 2018, mientras la población afiliada al IMSS solo creció 2.5 puntos porcentuales. A partir de la creación del SP el ejercicio del derecho a la salud dejó de depender de la condición de formalidad del empleo.

Cuadro 5.4. México: evolución de las carencias por acceso a los servicios de salud, 2008-2018

	2008	2010	2012	2014	2016	2018	
Carencia por acceso a la salud*	38.4	29.2	21.5	18.2	15.5	16.2	Porcentaje
	42.8	33.5	25.3	21.8	19.1	20.2	Millones
* Esta carencia se refiere a la población no afiliada a los sistemas de seguridad social ni al SP (que ya ha sido eliminado). Un factor fundamental en la reducción de esta carencia fue la afiliación al SP, que aumentó 14.9 puntos porcentuales entre 2008 y 2018.							
Fuente: elaboración propia con base en Coneval (2021, cuadro 5, p. 47).							

La expansión del SP permitió que a escala nacional y en Jalisco la carencia por acceso a los servicios de salud se redujera, pero la protección en salud que ofrecía era inferior a la de las instituciones de seguridad social. El siguiente gráfico muestra la reducción de la carencia por acceso a los servicios de salud en Jalisco entre 2008 y 2016 (14.6 puntos porcentuales) y un ligero repunte en 2018.



Gráfica 5.2. Evolución de la carencia por acceso a los servicios de salud en Jalisco, 2008-2018

Fuente: elaboración propia con base en Coneval (2020, gráfico 8, p. 38).

Sin embargo, en 2018 en Jalisco el reto social era aún muy grande, casi 1.6 millones de personas carecían de acceso a la salud, el resto tenían formas de acceso a la salud desiguales y la desigualdad se incrementaba conforme la ruralidad se acercaba más a sus condiciones más precarias.

Cuadro 5.5. Carencias de salud en Jalisco, 2008 y 2018				
Tipo de carencia o rezago	2008		2018	
	Porcentaje (%)	Miles de personas	Porcentaje (%)	Miles de personas
Acceso a la salud	33.9	2 458.4	19.4	1 591.2

Fuente: elaboración propia con base en Coneval (2020, gráfica 8, cuadro 4, pp. 35 y 38).

Las personas vulnerables

De acuerdo con Coneval (2020) los grupos poblacionales de Jalisco que son más vulnerables son la población indígena, aproximadamente el 0.7% de la población total, las personas con discapacidad aproximadamente el 7.4%, los menores de edad que representan el 33.3% y las personas adultas mayores, aproximadamente el 7.1% (Coneval, 2020, figura 2, p. 22).

En 2018 el 33.5% de los niños y adolescentes vivían en pobreza, aproximadamente 866 000 menores de edad. Ese año el porcentaje de menores

de edad en la pobreza fue 7.4 puntos porcentuales mayor que el de los adultos; por otra parte, el porcentaje de adultos mayores (65 años y más) en pobreza era 31.1%, aproximadamente 220 000; mientras tanto el porcentaje de la población con discapacidad en la pobreza era 37.3%, casi 249 000 personas (Coneval, 2020, gráfica 2, p. 24, gráfica 4, p. 26, gráfica 5, p. 29).

La pobreza y vulnerabilidad de las mujeres

A la situación enfrentada por estos grupos se suma la situación de las mujeres, quienes en Jalisco se han incorporado de manera muy activa a las actividades productivas, lo que se refleja en el incremento de su tasa de participación económica de 33.8% en 2000 a 45.6% en 2018 (Censo de Población y Vivienda 2000; INEGI-ENOE 2005, 2010 y 2018). Entre 2008 y 2018 la pobreza femenina en Jalisco se redujo 8.5%, de 37.6 a 29.1%. Sin embargo, en 2018 todavía casi 1 228 000 mujeres de Jalisco eran pobres, 1.4% más que los hombres (Coneval, 2020, gráfica 6, p. 31).

Se debe considerar también la desigualdad de género que se expresa en una notable disparidad tanto en el ámbito laboral como en la carga del trabajo no remunerado y en situaciones de violencia doméstica que afectan a las mujeres.

Entre 2005 y 2015 la tasa de informalidad laboral disminuyó 6.4% en Jalisco, la reducción en el caso de los hombres fue de 7% y en el de las mujeres de fue de solo 5.7%. Esto significa que la brecha entre hombres y mujeres aumentó a lo largo de esos diez años, pasando de 7.7 en 2005 a 9 puntos porcentuales en 2015.

Cuadro 5.6. Jalisco: tasa de informalidad laboral, 2005-2021

Género	2005 ¹	2010 ¹	2015 ¹	2019 ²	2021 ¹
Hombres	51.4	50.8	44.4	45.9	56.2
Mujeres	59.1	57.0	53.4	50.9	56.1
Total	54.6	53.4	48.2	48.9	56.2

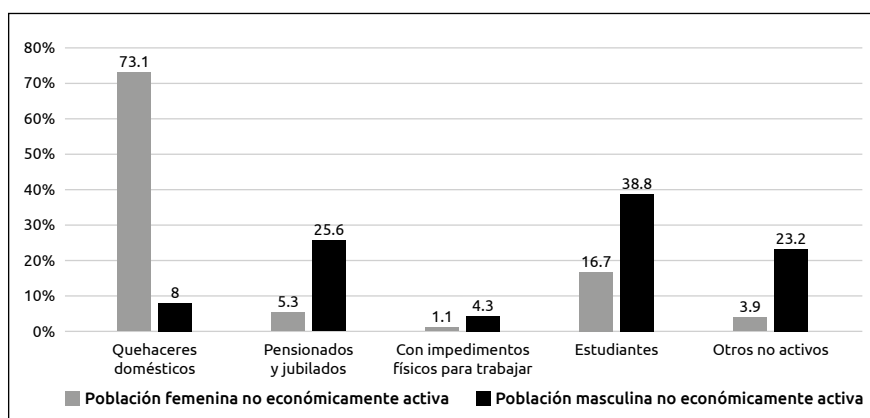
¹ Primer trimestre.

² Cuarto trimestre.

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI-ENOE 2005, 2010, 2015, 2018 y 2019.

Los efectos de la covid-19 en el empleo se tradujeron en 2021 en un repunte muy importante de la informalidad y en una reducción de esa brecha entre hombres y mujeres, pero respecto a 2015 la tasa de informalidad de las mujeres siguió creciendo, aunque no tanto como en el caso de los hombres.

Por otra parte, en 2017 los quehaceres domésticos aún eran en Jalisco una actividad primordialmente femenina, ya que el 73% de las mujeres de la población no económicamente activa (PNEA) se dedicaba a estas actividades, seguidas por un lejano 17% dedicado a estudiar; mientras en el caso de los hombres esa actividad era muy poco importante (8.0%) comparada con otras como el estudio o estar pensionados o jubilados.



Gráfica 5.3. Jalisco: población no económicamente activa (PNEA) por tipo de actividad económica, 2017

Fuente: elaboración propia con base en IIEG de Jalisco (2018) e INEGI-ENOE 2018.

Por otra parte, el crecimiento del porcentaje de hogares con jefatura femenina ocurrido en Jalisco entre 2000 y 2020 indica que las responsabilidades económicas para las mujeres se han incrementado sin que disminuyan sus responsabilidades domésticas y de cuidado.

Cuadro 5.7. Jalisco 2000-2020: porcentaje de hogares con jefatura femenina

Nivel	2000	2010	2015	2017	2020
Nacional	20.6	24.6	27.6	28.5	33.0
Jalisco	20.8	24.6	28	28.7	34.1

Fuente: elaboración propia a partir de INEGI (Encuesta Nacional de Hogares 2017, Encuesta Intercensal 2015 y Censos Generales de Población y Vivienda 2000, 2010 y 2020).

La agudización de la estructura de riesgos como resultado de la covid-19

La covid-19 puso al desnudo profundas fallas de mercado, estatales y familiares para hacer frente a las consecuencias sanitarias, económicas y sociales de la crisis, en distintos ámbitos: la salud, la economía, el empleo la protección social, la incidencia de la crisis en el ascenso de la pobreza y la pobreza extrema y la capacidad para responder a ese repunte, la agudización de las desigualdades de género y el surgimiento de brechas que magnifican las desigualdades educativas. Situaciones no consideradas en el diseño de las políticas actuales, ni en México ni en Jalisco.

Por cuestiones de espacio no pueden presentarse detalladamente los datos que ilustran las consecuencias de la covid-19 en Jalisco, pero es muy claro que la pandemia desnudó grandes rezagos en infraestructura y equipamiento en el sistema de salud, tanto a escala nacional, como en Jalisco. Lo mismo ocurrió en el caso de los recursos humanos y en los niveles de inversión de capital en salud.

La estrategia sanitaria para hacer crisis a la pandemia provocó entre 2019 y 2020 en una caída de la tasa de crecimiento del PIB de 9.0% (CEPAL, 2021, cuadro I.1, pp. 49-50); también se redujo la tasa de ocupación, en mayor medida en el caso de las mujeres, los trabajadores informales, los jóvenes, las personas con bajos niveles educativos, los indígenas y los migrantes.

Un factor crucial para entender el impacto de la covid-19 en México fue el bajo potencial de gasto social como porcentaje del PIB, para financiar transferencias monetarias de emergencia. Eso fue determinante en la baja

capacidad de México para atenuar el crecimiento de la pobreza de 41.5% en 2019 a 50.6% en 2020 (CEPAL, 2021, cuadro I.A.2.2, p. 85).

Otro efecto importante de la covid-19 fue la agudización de las desigualdades de género y el surgimiento de brechas que magnificaron las desigualdades educativas. En mayor medida los requerimientos educativos y de cuidado recayeron en las mujeres, sobre todo en los hogares más pobres, lo que acentuó las desigualdades entre hombres y mujeres, reproduciendo las desigualdades existentes y creando otras nuevas.

La política social del nuevo Gobierno de Jalisco

Corresponde ahora revisar las políticas y los programas específicos en el campo del bienestar social, el cuidado y la seguridad social implementados en lo que va de ese sexenio.

La perspectiva residual del bienestar

La política social del gobierno de Jalisco diseñada para desplegarse entre 2018 y 2024 ha sido pensada como complementaria de la política social federal. Esto constituye un avance relativo respecto a la etapa previa, cuando los programas sociales estatales tendían a ser redundantes respecto a las políticas federales. Varios temas han sido dejados bajo la responsabilidad federal, como las becas para niños, adolescentes y jóvenes, las pensiones para adultos mayores o para las personas con discapacidad, en otros se ha intentado asumir un papel distinto al federal, como ocurre en el ámbito de la salud, los programas de apoyo a las mujeres o la protección a adultos mayores. Sin embargo, a pesar de un discurso que enfatiza la refundación de Jalisco y de su institucionalidad, el enfoque general de la política social de Jalisco es claramente asistencial.

La política de salud del gobierno de Jalisco

El gobierno actual del estado se propuso la refundación del Sistema de Salud de Jalisco (ssj), buscando mejorar la atención de primer nivel. Para ello, estableció un marco normativo que le permitiera asumir plenamente la rectoría del sistema sanitario y dotar al “Organismo Público Descentralizado Servicios de Salud Jalisco” (OPD ssj) de herramientas y capacidades para mejorar los servicios brindados, a través de la reconstrucción de centros médicos y hospitales, de su acreditación para recibir recursos federales, de la ampliación de la planta de médicos y de la adquisición de medicinas para atender todas las localidades de Jalisco (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019, p. 344; Periódico Oficial Estado de Jalisco, 2019, p. 31).

Se plantearon otras metas, entre ellas, adoptar un enfoque preventivo, fortalecer el primer nivel de atención, dignificar el trabajo de los profesionales de la salud, evitar gastos de bolsillo para los usuarios del sistema y rendir cuentas (Periódico Oficial Estado de Jalisco, 2019, p. 12; Gobierno del Estado de Jalisco, 2019 a, p. 105). La ssj subrogó los servicios de salud a los gobiernos de Guadalajara y Zapopan, ha hecho frente a graves problemas de desabasto de medicinas y materiales de curación y de laboratorio y ha buscado avanzar en los objetivos mencionados a través de diversas estrategias.

Debido a la desaparición del Seguro Popular y a la emergencia sanitaria generada por la covid-19, el gobierno de Jalisco se vio obligado a actuar con mayor autonomía, ante la indefinición por parte de la federación con respecto a las políticas de salud y la normatividad del Sistema Nacional de Salud Pública.

La pandemia hizo evidente la necesidad de administrar de manera eficaz recursos humanos, físicos y financieros. La ssj optó por un convenio de coordinación con el Insabi que le permitió mantener la rectoría de la prestación de servicios y los recursos presupuestales contemplados por la Ley de Coordinación Fiscal, asumiendo la gestión de los recursos humanos, materiales y financieros asociados con el manejo del sistema de salud en Jalisco (Gobierno del Estado de Jalisco, 2020, pp. 604-606).

En ese contexto se desarrolló una estrategia para hacer frente a la covid-19 y se dio continuidad a los objetivos de la reforma del sistema de

salud de Jalisco. Lo más destacable fue la creación de un sistema de detección epidemiológica, en conjunto con la Universidad de Guadalajara, denominado “Radar Jalisco” a través de la realización de pruebas rápidas y gratuitas, el reforzamiento de infraestructura y equipamiento de salud siguiendo un Plan de Reconversión y Escalonamiento Hospitalario, establecido en abril de 2020, a través del cual se logró disponer de más de 4 000 camas, 897 ventiladores y se dotó de equipo de protección especial para el personal de salud. Se estableció un proceso de confinamiento domiciliario, uso obligatorio de cubrebocas en el transporte público del área metropolitana de Guadalajara (Gobierno del Estado de Jalisco, 2020, pp. 22-25).

Jalisco dispuso de más de 3 777 millones de pesos provenientes de recursos fiscales, 43.6% destinados a inversión en salud, no se recibieron recursos federales especiales para atender la pandemia, pero se incrementó la plantilla de personal de los hospitales que fueron utilizados para atender la pandemia con 1 069 personas y se tuvo que hacer frente a severos problemas de abasto de medicamentos (Gobierno del Estado de Jalisco, 2020, pp. 26-27). En ese contexto Jalisco incrementó su aportación solidaria para la atención a la salud de la población sin seguridad social.

Cuadro 5.8. Recursos para la atención a la salud de la población sin seguridad social en Jalisco, 2018-2021 (en millones de pesos)

Fuente de los recursos	2018	2019	2020	2021
Recursos asignados por la federación	3 406.1	3 387	3 201	3 299.8
Aportación solidaria estatal	501.6	519	1 725.2	1 778.2

Fuente: elaboración propia con base en Gobierno del Estado de Jalisco (2021, p. 446).

Los recursos aportados por el gobierno de Jalisco crecieron más de tres veces entre 2019 y 2020 y la proporción asumida por el estado de Jalisco se incrementó de 12.8% en 2018 a 35.1% en 2021.

El destino de los recursos aportados por los gobiernos federal y estatal no es el mismo. En 2021 el 50% de los recursos aportados por el gobierno federal se destinaba al pago a personal de salud, el 32% a la adquisición de medicamentos, materiales de curación e insumos para la prestación de servicios y solo el 18% para gastos de operación. Ese

mismo año el 70% de los recursos aportados por el gobierno estatal se destinaba a la promoción, prevención, detección y atención oportuna de enfermedades y el 30% a la realización de obra pública para mantener y conservar la infraestructura de salud (Gobierno del Estado de Jalisco, 2021, pp. 447-448).

En lo concerniente al objetivo de regularización, estabilidad y dignificación de recursos humanos del sector salud de Jalisco, entre 2019 y 2021 se produjeron algunos avances en la OPD Servicios de Salud Jalisco y en los Hospitales Civiles de Guadalajara, pero no en el caso del Instituto Jalisciense de Cancerología.

Cuadro 5.9. Nombramientos regularizados en el sector salud de Jalisco, 2019-2021

Institución de salud	2019	2020	2021
OPD Servicios de Salud Jalisco	523	170	1 167
Hospitales Civiles de Guadalajara	0	0	1 322
Instituto Jalisciense de Cancerología	0	0	3

Fuente: elaboración propia con base en Gobierno del Estado de Jalisco (2021, p. 423).

También hubo avances en el proceso de acreditación de los centros de salud dependientes de la OPD SSJ. El total de estos centros es de 583, en 2019 el 34% estaba acreditado y para 2021 este porcentaje llegó a 60%.

Cuadro 5.10. Establecimientos del sector salud de Jalisco acreditados, 2019-2021 (número y porcentaje)

Institución de salud	2019	2020	2021
Centros de salud de la OPD Servicios de Salud Jalisco	198 (34%)	260 (45%)	366 (63%)
Otras instancias acreditadas de la OPD SSJ	0	9*	1 322
Instituto Jalisciense de Cancerología	0	0	3

* Un hospital comunitario, un hospital regional, cuatro caravanas de salud, un centro de atención primaria de adicciones, un establecimiento con atención ambulatoria de salud mental y un instituto para atención especializada.

Fuente: elaboración propia con base en Gobierno del Estado de Jalisco (2021, p. 423).

Mujeres jefas de familia

El gobierno de AMLO eliminó el Sistema Nacional de Guarderías y Estancias Infantiles y lo reemplazó por un esquema de transferencias monetarias a las familias, lo que implicó una re-familiarización del cuidado y la reproducción de desigualdades de género. En ese contexto, la inercia patriarcal en el abordaje del tema del cuidado ha sido también la tendencia dominante en Jalisco. En 2016 entre los programas y acciones de esta entidad según grupo prioritario de atención, se contabilizaron 16 intervenciones a favor de los adultos mayores, 13 a favor de los infantes, 6 para las personas con discapacidad, 2 para los indígenas y solo una para las mujeres (Coneval, 2020, gráfica 7, p. 88).

Esta deficiencia se ha atenuado en la actual administración estatal, pero sus alcances son muy pequeños. Los programas más relevantes en este rubro son el Apoyo a Mujeres Jefas de Familia (AMJF), dependiente del Sistema de Asistencia Social de Jalisco, que contempla tres tipos de transferencias monetarias, un apoyo “productivo”, una transferencia mensual para el pago a estancia infantil o guardería y un apoyo para mejorar la calidad de la alimentación y adquirir enseres domésticos (Sistema de Información Jalisco, 2022; Gobierno del Estado de Jalisco, 2020b; Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 2016).

El monto del apoyo mensual alcanza los 1 540 de pesos mensuales (Apoyo a Mujeres Jefas de Familia, 2020), que equivale a poco más de la mitad de la línea de pobreza urbana por ingresos en agosto de 2018, que ascendía a 3 001.17 pesos y se ubicaban justo en la línea de la pobreza extrema por ingresos en las zonas urbanas que ese mismo año era de 1 516.62 pesos, es decir, solo lo suficiente para adquirir una canasta alimentaria (Coneval, 2020, pp. 57-59). Además, el otorgamiento del programa estaba condicionado a demostrar una condición de necesidad derivada del ejercicio de la jefatura de un hogar monoparental (Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 2016).

Cuadro 5.11. Cobertura y recursos financieros del programa Apoyo a Mujeres Jefas de Familia de Jalisco, 2013-2018

Indicadores	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cobertura del programa (número de personas)	4 200	13 336	13 030 ¹	12 997	12 436	11 619
Porcentaje atendido de la población potencial del programa ²	16.0	51.0	49.9	49.7	47.6	44.5
Recursos financieros (millones de pesos)	20.0	170.0	176.0	176.0	185.2 ³	195.0 ⁴

¹ Más 3 300 que recibieron cursos de empoderamiento.

² La población potencial establecida por el programa en 2018 era de 26 123 mujeres. Tomaremos esa referencia para calcular el porcentaje de atención de la población potencial del programa.

³ De este monto, 12.96 millones se aplicaron al programa Reto Productivo, que apoyó a 26 mujeres, y 172.2 millones al programa Calidad Alimentaria.

⁴ El monto se redujo a 1 325.4 pesos mensuales.

Fuente: elaboración propia con base en *Periódico Oficial del Estado de Jalisco* (2016) y Secretaría de Desarrollo e Integración Social (2018, Mis programas-Fichas Básicas).

La cobertura del programa creció paulatinamente pero siempre se mantuvo por debajo de la población potencial establecida, ni siquiera llegó a la mitad. Por otra parte, la definición de la población potencial del programa fue minimalista, tan solo 26 000 mujeres jefas de hogar en un estado donde la jefatura del hogar llegó en 2020 al 34.1% de los hogares en Jalisco, es decir, más de 794 000, lo que significa que la población objetivo solo incluye al 3.3% del total y aproximadamente la misma proporción de los hogares en pobreza multidimensional.

Programa Fuerza Mujeres

En 2019 el programa AMJF se bifurcó en dos programas diferentes: pasó a depender del Sistema de Asistencia Social en su modalidad alimentaria; mientras la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres (SIEMH) se responsabilizó de la ejecución del “Apoyo económico a retos productivos”, desde 2022 Fuerza Mujeres (FM), que contó con un presupuesto inicial de 70 millones de pesos, con el que se benefició a 1 666 mujeres (Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 2022).

Cuadro 5.12. Fuerza Mujeres, cobertura 2019-2022

Indicadores	2019	2020	2021	2022
Cobertura del programa (número de personas)	1 666	5 306	5 524	4 800 ¹
Porcentaje atendido de la población objetivo del programa ²	1.9	6.2	6.5	5.6
Recursos financieros (millones de pesos)	70.0	140.0	140.0	100.0
¹ El universo de mujeres que se dedican a un negocio o una actividad económica productiva por su cuenta en 2021 es de 329 000, de ese total 85 545 (25.9%) se dedican a un negocio o actividad económica productiva que tiene un solo establecimiento (INEGI-ENOE, 2021). Esa es la población potencial que reconoce el programa: 85 545 mujeres con actividades por su cuenta (<i>Periódico Oficial del Estado de Jalisco</i> , 2022). ² Población objetivo en 2022: 85 545 mujeres con actividades por su cuenta.				
Fuente: elaboración propia con base en <i>Periódico Oficial del Estado de Jalisco</i> (2021).				

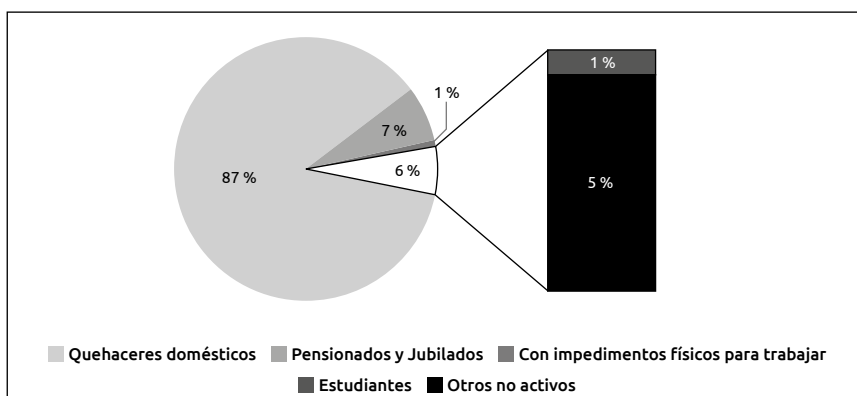
Sin embargo, FM se otorga por solo un año, busca proporcionar herramientas y apoyo económico a mujeres para fortalecer sus capacidades productivas y para desarrollar proyectos económicos para mejorar sus ingresos. Se dirige a mujeres que enfrentan “brechas de desigualdad de género” que les impiden fortalecer sus negocios. Consiste en un apoyo comprendido en un rango de 15 000 a 25 000 pesos, bajo dos modalidades “estoy emprendiendo” y “estoy emprendiendo, mujer indígena”. FM funciona por convocatoria y se dirige a mujeres mayores de 18 años que generan sus propios ingresos en una microempresa (*Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, 2022).

Si consideramos que la población potencial reconocida por el programa es de 85 545 mujeres que realizan actividades por su cuenta en Jalisco (*Periódico Oficial del Estado de Jalisco*, 2022), entonces la población objetivo que se ha fijado es extremadamente pequeña e implica una focalización extrema, ya que en los cuatro años de su operación no ha rebasado el 6.5% de la población potencial que pretendía atender.

Además, el programa ha sido diseñado con una fuerte condicionalidad que incluye entre otras las siguientes obligaciones: cumplir con procesos de capacitación, ofrecer información, responder una encuesta de perfil socioeconómico, utilizar los recursos para los rubros autorizados, responder encuestas, entrevistas y cuestionarios o diagnósticos, además uno de los criterios de su operación excluye a las mujeres más pobres que habitan

en localidades de alta marginación: “contar con una cuenta bancaria a su nombre, con la posibilidad de recibir depósitos por 15 000.00 pesos el día de la transferencia del apoyo económico” (Periódico Oficial del Estado de Jalisco, 2022, pp. 29, 37).

La nula eficacia de estos programas en la reducción de las desigualdades de género se expresa en la persistencia de los quehaceres domésticos como una actividad eminentemente femenina para PNEA en 2021. Hacia 2021, después de la pandemia por covid-19 la situación había empeorado para las mujeres de Jalisco, ya que 86,5% de la PNEA femenina (1 114 500 mujeres) se dedica a quehaceres domésticos.



Gráfica 5.4. Jalisco, población femenina no económicamente activa, tercer trimestre de 2021

Fuente: elaboración propia con base en INEGI-ENOE (2020).

Adultos mayores

En relación con el cuidado de los adultos mayores, el actual gobierno de Jalisco ha desarrollado un programa eje: Jalisco te Reconoce (JR), que se articula con otros programas: en el ámbito del transporte Mi Pasaje para Adultos Mayores, en el de la vivienda Jalisco, revive tu hogar, apoyo a la vivienda, Recorramos Jalisco, Recuperando el Tejido Social, "empredu-rismo" y Sistema de Protección Social en Salud (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019, pp. 444-467).

JR, a diferencia del programa que le antecedió (Apoyo al Adulto Mayor), no gira en torno a la entrega de una pensión para personas sin derecho a pensiones contributivas. Su enfoque integra catorce apoyos en especie y servicios, tiene el mérito de no duplicar a los apoyos universales para adultos mayores (pensiones) ofrecidos por el gobierno federal. Sin embargo, su alcance es muy pequeño, solo 21 800 personas en 2019, además enfrenta una disminución del presupuesto de un 60% en relación con el programa vigente antes del actual gobierno (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019, pp. 444-467).

JR es minimalista y con baja cobertura, considerando que de acuerdo con MIDE-Jalisco (2021a) el porcentaje de la población de 65 años y más en situación de pobreza multidimensional era 27.9%. Además, concibe la integralidad de acciones, bajo una lógica de atención a necesidades básicas, es focalizado, no ofrece derechos sociales. Aún así, podría tener mayores alcances en la construcción de ciudadanía social para este grupo etario porque los recursos que ofrecen contribuyen para empoderar a sus beneficiarios, ofrecen capacidades que pueden facilitar el ejercicio de una mayor libertad personal (Sen, 2000), pero su baja cobertura y escasos recursos financieros limita mucho su impacto, por lo que su desarrollo futuro depende de un gasto social mayor y creciente y de un enfoque de derechos.

Conclusiones y recomendaciones

En el caso de la SSJ, cabe destacar que las acciones desarrolladas en el contexto de la covid-19 y de la incierta transformación del Sistema Nacional de Salud redundaron en su mayor autonomía y le permitieron avanzar en las metas que se había fijado, con resultados importantes. Sin embargo, no se modificó su enfoque prioritario que es atender población sin acceso a la seguridad social a partir de un paradigma asistencialista. Por ello, en el horizonte estratégico de la SSJ debe estar su colaboración en la construcción de un Sistema Nacional de Salud Único, que elimine la segmentación actual, genere igualdad de estatus y de acceso a servicios de salud de la misma calidad para todos los ciudadanos, a partir de un enfoque basado en derechos sociales. Esto no será fácil mientras el sistema de salud a escala nacional continúe en una situación de cambio institucional incierto, pero

ese perspectiva paradigmática puede convertir a la SSJ en una instancia capaz de ejercer liderazgo en una coalición nacional que tenga esa meta.

En Jalisco una inercia de larga data (*path dependence*) es la desprotección de las mujeres. La creación de Fuerza Mujeres no es una respuesta adecuada a la necesidad urgente de reducir la mayor vulnerabilidad estructural y coyuntural que enfrentan las mujeres, quienes hacen frente a una doble carga, como proveedoras y como cuidadoras. Esto se ha agravado por el aumento de hogares con jefatura femenina y porque la inserción laboral de las mujeres es más precaria e informal que la de los hombres.

Los alcances de FM son muy limitados en varios sentidos: focalización extrema, limitada periodicidad, escaso financiamiento, que redundan en montos insuficientes para reducir desigualdades de oportunidades o de capacidades, acompañados de fuertes condicionalidades que excluyen a la mayoría de las mujeres vulnerables y alejan a las políticas en favor de las mujeres de una agenda de construcción de derechos universales. La agenda futura debe tener como horizonte la construcción de un sistema de cuidados, con un enfoque de derechos, que contribuya a facilitar la incorporación de las mujeres al mercado laboral e incorpore a la agenda pública el cuidado de los niños, los adultos mayores y las personas con discapacidad. Este sistema debe promover relaciones igualitarias entre mujeres y hombres, la corresponsabilidad de los padres en el cuidado de los hijos y el desarrollo de programas de cero tolerancia a la violencia de género (Coneval, 2018).

En el caso de la protección a los adultos mayores, Coneval (2018) subraya la necesidad de establecer un sistema de protección social articulado, con la participación de varias instituciones, que incluya servicios de salud y pensiones para hacer frente a los riesgos específicos de este grupo etario, porque en este caso la atención a esta población no puede ser preventiva. El sistema de pensiones ha sido desarrollado por el gobierno federal a través del Apoyo Universal a Adultos Mayores de 68 años, pero el resto de protecciones desarrolladas por el gobierno de Jalisco no parecen suficientes para complementar una protección integral, con referencia a derechos. JR tiene la virtud de no duplicar la política federal pero su enfoque es muy focalizado, su cobertura muy baja y su financiamiento muy reducido, eso limita su impacto. Su desarrollo futuro dependerá de un gasto social mucho mayor, para ampliar su cobertura y aspirar a integrar este programa en un proyecto de creación de un sistema estatal de cuidados.

Referencias

- BARBA, C. (2018). Liberalismo y universalismo en tensión: 25 años de reformas sociales en los regímenes de bienestar latinoamericanos. En C. Midaglia, G. Ordoñez y E. Valencia (coords.), *Políticas Sociales en América Latina en los Inicios del Siglo XXI* (pp. 75-108). El Colegio de la Frontera Norte - CLACSO. En <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20181116071335/Politicassociales.pdf>
- BARBA, C. (2021). *El Régimen de Bienestar Mexicano. Inercias, transformaciones y desafíos. Serie Estudios y Perspectivas 191*. México. CEPAL. En <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46960-regimen-bienestar-mexicano-inercias-transformaciones-desafios>.
- BARBA, C. y Ricardi, A. (2019). Diagnóstico sobre el bienestar social en Jalisco 2018-2030. En A. Acosta et al., *Jalisco a Futuro 2018-2030: Construyendo el Porvenir. Vol. I. Diagnósticos* (pp. 37-106). Universidad de Guadalajara-Centro de Estudios para el Desarrollo. En https://www.jaliscoafuturo.mx/wp-content/uploads/2019/09/Jalisco_futuro_18-30_VOLUMEN1.pdf
- CEPAL (2021). *Panorama Social de América Latina 2020*. CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe. CEPAL. En <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46687-panorama-social-america-latina-2020>
- Coneval (2018). Informe de la Evaluación de la Política Social 2018. En https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IEPSM/Documents/RESUMEN_EJECUTIVO_IEPDS2018.pdf
- Coneval (2020). Informe de pobreza y evaluación 2020. Jalisco. En https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Jalisco_2020.pdf
- Coneval (2021). Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020. En https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Documents/Informes/IEPDS_2020.pdf
- Coneval (2021a). Sistema de Indicadores sobre pobreza y género 2016-2020. En <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-y-genero-en-Mexico-2016-2020.aspx>
- ESPING-ANDERSEN, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Nueva York: Oxford University Press.

- Gobierno del Estado de Jalisco (2019). Primer Informe de Gobierno. En <http://primerinforme.jalisco.gob.mx/descargas/041119-Jalisco-primer-informe-gobierno.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2019a). Plan Institucional de la ssj. En <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/PLAN%20INSTITUCIONAL%20DEL%20OPD%20SSJ%202019.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2019b). Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco. En https://plan.jalisco.gob.mx/sites/default/files/2019-06/Plan-Estatal-de-Gobernanza-y-Desarrollo-de-Jalisco_v2.pdf
- Gobierno del Estado de Jalisco (2020a). Segundo Informe de Gobierno. En <https://segundoinforme.jalisco.gob.mx/descarga/Segundo-Informe-Gobierno-de-Jalisco.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2020b). Programa Apoyo a Mujeres Jefas de Familia. En <http://www.ciudadguzman.gob.mx/Pagina.aspx?id=2b-6311be-71e7-41e8-b015-2ac8c9ce6761>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2021). Tercer Informe de Gobierno. En <https://tercerinforme.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2021/10/ENRIQUEAL-FARO-TERCERINFORME-2021.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2021a). Mide Jalisco. En <https://mide.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/inicio>
- IIEG (2018). La Mujer en Jalisco 2018. En <https://iieg.gob.mx/strategos/portfolio/la-mujer-en-Jalisco-2018/>
- INEGI (2000). Censos Generales de Población y Vivienda 2000, 2010 y 2020. En <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2000/>
- INEGI-ENOE (2021). En <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>
- OCDE (2019). Panorama de la Salud 2019. Indicadores de la OCDE. En <https://www.oecd.org/health/Panorama-de-la-Salud-2019.pdf>
- OCDE (2019a). Health at a Glance 2019. México. En <https://www.oecd.org/mexico/health-at-a-glance-mexico-ES.pdf>
- OCDE (2020). Panorama de la Salud en Latinoamérica y el Caribe. En <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/740f9640-es.pdf?expires=1654191868&id=id&accname=guest&checksum=2B77EE05BA6A-4915CA4C1A132D3B5CE3>
- OIT (2020). Panorama laboral en tiempos de la Covid-19. México y la crisis de la Covid-19 en el mundo del trabajo: respuestas y desafíos. En <https://www.ilo.org/>

wcmssp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---ilo-mexico/documents/publication/wcms_757364.pdf

Periódico Oficial del Estado de Jalisco (2016). Reglas de Operación del Programa 'Apoyo a Jefas de Familia'. En <http://www.ciudadguzman.gob.mx/Documentos/Paginas/REGLAS%20DE%20OPERACI%C3%93N%20DEL%20PROGRAMA%20APOYO%20A%20MUJERES%20JEFAS%20DE%20FAMILIA.pdf>

Periódico Oficial Estado de Jalisco (2019). Plan Institucional de la Secretaría de Salud del Estado de Jalisco. En https://ssj.Jalisco.gob.mx/sites/ssj.Jalisco.gob.mx/files/pian_institucional_ssej_1.pdf

Periódico Oficial Estado de Jalisco (2021). Reglas de Operación 'Fuerza Mujeres' Ejercicio 2021. En <https://rumboalaigualdad.Jalisco.gob.mx/uploads/programs/19b06f35b52b26bd9b9da1c228a6boeb072e5c90/files/f80b5ba62137aca98eao81d470f7f36b4585b743.pdf>

Secretaría de Desarrollo e Integración Social (2018). Mis programas-Fichas Básicas. SEN, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Planeta.

Sistema de Información Jalisco (2022). Apoyo a Mujeres Jefas de Jalisco. En <https://info.Jalisco.gob.mx/gobierno/programas/10406>

Suprema Corte de Justicia de la Nación (2020). Ley de Desarrollo Social para el Estado de Jalisco. En <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=UDlqVMWJ1vowz4F/dBoDhoJt6i8A39PILoC/L4lrltAXx+DprmCdotSXfmQxwVoaSzuldjDljrhivp8hq+nAMG==>

6. Hacia mejores políticas de cuidado: situación actual y acciones potenciales*

Carlos Bauche Madero

Cristhy Alejandra Alpuche Cabrera

Gloria Irais Bonilla Casillas

Introducción

El cuidado es el conjunto de actividades y el uso de recursos para garantizar que la vida de cada persona esté basada en la vigencia de los derechos humanos (OSM, 2009). El trabajo de cuidado equivale al 23.2% del Producto Interno Bruto (PIB) (INEGI, 2012). Se ha calculado que el trabajo de cuidado no remunerado equivale monetariamente a más de lo que se generan en actividades económicas del país tan representativas como el comercio, la manufactura, los servicios inmobiliarios, la construcción, entre otros (Garfías, Vasil'eva, 2020).

En Jalisco existen 8 348 151 personas en 125 municipios (INEGI, 2021). Todas estas personas existen gracias a los cuidados que alguien ha brindado desde el primer momento de su nacimiento. Hablar de cuidados implica

* Al cierre de esta publicación, el Congreso de Jalisco aprobó como primer paso la modificación del artículo 4 constitucional para incluir a las personas cuidadoras como generadoras de riqueza y a las personas en situación de dependencia sujetas de derechos a ser cuidadas de manera digna: “realizan trabajo doméstico no remunerado o de cuidados a personas en situación de dependencia efectuado en su propio hogar como generadoras de riqueza y bienestar social”. Adicionalmente, se plasma el derecho de quienes se encuentran en situación de dependencia para ser cuidadas de manera digna y recibir los elementos materiales que sustenten su vida. <https://www.congreso.jalisco.gob.mx/boletines/diputados-buscan-proteger-los-derechos-de-los-ciudadanos>

reflexionar en la importancia de su función y en este sentido podemos nombrar el cuidado como el pilar que sostiene la vida humana. Algunas de las actividades se categorizan en tres dimensiones: el cuidado directo de otras personas que incluye la actividad interpersonal de cuidado; el cuidado indirecto o la provisión de las precondiciones en que se realiza el cuidado en donde se categoriza a la limpieza de la casa, la compra y preparación de alimentos, acarrear agua etc., y en una última dimensión la gestión mental del cuidado en donde se aborda la coordinación de horarios, traslados a centros educativos y a otras instituciones, supervisión del trabajo de cuidadoras remuneradas y muchas más actividades (Batthyány, 2020).

La economía de los cuidados plantea la línea flexible que permite una clara comprensión y no encasillamiento de los cuidados, entendiendo la importancia de legitimar cada experiencia:

No se trata de buscar una verdad homogénea y objetiva sobre los cuidados sino más bien una verdad legítima y consensuada que nos permita, teniendo en cuenta la singularidad de las experiencias, avanzar hacia sentidos comunes que transformen al actual sistema injusto de cuidados (Pérez y Artiaga, 2017, p. 102).

En Latinoamérica los primeros conceptos que se relacionan al trabajo, trabajo doméstico y cuidados surgen desde el feminismo marxista y socialista (Batthyány, 2020). En el estado de Jalisco, del total de la población 50.9% que son mujeres ha dedicado más de dos veces más de su tiempo al cuidado no remunerado que el 49.1% de hombres (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2019). Los cuidados de otras personas han sido, en muchas ocasiones, a costa del bienestar emocional, económico, social e, incluso, de oportunidades de crecimiento de sus cuidadoras. Y se ha utilizado el nombre del amor y la cercanía como un medio de control —por ejemplo, a través de la repetición de frases tan interiorizadas como “ellas lo hacen por amor”—, que ha puesto en segundo lugar o incluso ha invisibilizado el trabajo de alguien, al creer que el afecto que sentimos actuará como un escudo en contra del cansancio o del desgaste que podría llegar a sentirse cuidando (Zibecchi, 2014).

Dirigiendo esta vista a lo que vivimos en Jalisco estos últimos años se ha podido observar claramente como la pandemia de la covid-19 agudizó

el trabajo de cuidados no remunerados de las mujeres lo que promovió su visibilización, siendo un tema que poco a poco se plantea en la agenda pública. El cuidado como política pública es un concepto nuevo y en constante construcción (Baththyány, 2020).

La socióloga Ann Orloff en su crítica a las dimensiones del Estado de Bienestar de Esping-Andersen (1990) y Korpi (1989), explica que por la división sexual del trabajo cuando el Estado o el mercado no ofrecen los servicios, son las familias, en concreto las mujeres, quienes se encargan de estos servicios (1993). En este sentido, aunque mujeres y hombres realizan tareas de cuidado son las mujeres quienes invierten más tiempo en estas actividades.

Las políticas de cuidado abarcan medidas públicas en relación con la organización social y económica del trabajo para asegurar en todo momento el bienestar físico y emocional de las personas con algún nivel de dependencia. Estas políticas hacen referencia a destinatarios y a quienes proveen el cuidado, e incluyen medidas para asegurar el acceso a servicios, los recursos necesarios para dar y recibir cuidado, así como regulaciones para salvaguardar su calidad. En cuanto a la provisión de cuidados se pueden encontrar tres posibles proveedores: las familias, las instituciones públicas y las instituciones privadas, por lo que es imperativo que las instancias responsables tengan un acercamiento basado en la protección de los derechos de las personas destinatarias y los proveedores de estos servicios, incluyendo el cuidado como un pilar de la protección social, a través de principios de igualdad y solidaridad en donde se consideren factores como género, edad, etc. Las sociedades desiguales y los estados con servicios precarios requieren atender este tema con urgencia (Rodríguez-Enríquez, 2012; Garfías, Vasil'eva, 2020).

El presente capítulo hace un breve análisis y una valoración del estado de la cuestión en torno a las políticas de cuidado en Jalisco en los últimos años. Se presenta a manera de contexto un recuento de los principales marcos normativos internacionales, nacionales y jaliscienses. Posteriormente se señalan algunas necesidades respecto de la población y las unidades de cuidado de manera georreferenciada. A continuación se presentan las políticas recientes y un breve análisis del presupuesto. Para concluir se presentan recomendaciones generales y particulares para el caso de Jalisco.

Marcos normativos del cuidado a nivel global, en México y en Jalisco

Marcos normativos internacionales

Como agenda pública, América Latina ha aumentado sus políticas y recursos para el cuidado en la última década. La XXIX Asamblea General del Parlamento Latinoamericano (2013) aprobó la Ley Marco de la Economía del Cuidado, la cual busca que los Estados promuevan políticas, planes y programas para las personas que requieren de cuidado y para quienes los proveen (Marín, 2018). Además, en 2015 se anuncian los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en donde el ODS 5 (igualdad de género), anuncia en su meta 5.4 el “Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país”. (UN Women, 2022).

Obligaciones del Estado mexicano

Para el caso de México, Garfías y Vasil’eva (2020), han documentado varios hitos en las políticas de cuidado en México, entre las que se pueden destacar el servicio de guardería en la constitución de 1917, la prestación de guarderías para trabajadoras en la ley del ISSSTE (en 1959) y en el IMSS (en 1960), los centros de desarrollo infantil (en 1972), la creación del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), el Instituto Nacional de la Senectud (Insen) (en 1979), el Programa Nacional de Integración de la Mujer al Desarrollo (1980), el inicio del Programa Nacional para el Bienestar y la incorporación al Desarrollo de las Personas con Discapacidad (1995), la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores (2002), la creación del Instituto Nacional de las Mujeres (2001), la Ley General para las Personas con Discapacidad (2005), la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2006), el Programa Escuelas de Tiempo Completo (2007), publica la Ley en Materia de Cuidados Paliativos (2009), el Programa Seguro de Vida para Jefas de Familia (2013), y el Programa de Coinversión Social

(PCS) a cargo del Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) para el apoyo a personas cuidadoras (2014).

Por su parte, el observatorio de género de la CEPAL tiene identificadas en México la Ley para la Protección, Apoyo y Promoción a la Lactancia Materna en el estado de México (2014), el artículo 9 letra B que establece que toda persona tiene derecho al cuidado que sustente su vida y le otorgue los elementos materiales y simbólicos para vivir en sociedad a lo largo de toda su vida (2017), y en 2019 la Constitución Política de la Ciudad de México, que establece en su artículo 56 el derecho al cuidado, el cual incluye el derecho de todas las personas a cuidarse, a cuidar y a ser cuidadas; garantizar la realización cotidiana de las condiciones de vida que les permiten alimentarse, educarse, estar sanas y vivir adecuadamente, lo que comprende tanto el cuidado material, que implica un trabajo con valor económico, como el cuidado psicológico, que conlleva un vínculo afectivo. Esto se concreta en planes, políticas y programas mediante la Ley de Desarrollo Social (CEPAL, 2022). El mayor esfuerzo reciente en la materia se da con la promoción de un Sistema Nacional de Cuidados (SNC), que busca integrar y articular en un mismo marco el conjunto de políticas, programas y acciones que garanticen los derechos de todas y todos aquellos que necesitan y brindan cuidados. Este sistema es promovido por varios colectivos y organizaciones de la sociedad civil (CEEY, 2022). La iniciativa para un SNC logró ser aprobada por unanimidad en la Cámara de Diputados (2020), sin embargo, esta ley, la cual busca modificar dos artículos constitucionales, ha quedado relegada de la agenda y no cuenta con una fecha probable de votación en la Cámara de Senadores (Animal Político, 2022).

Marcos normativos de Jalisco

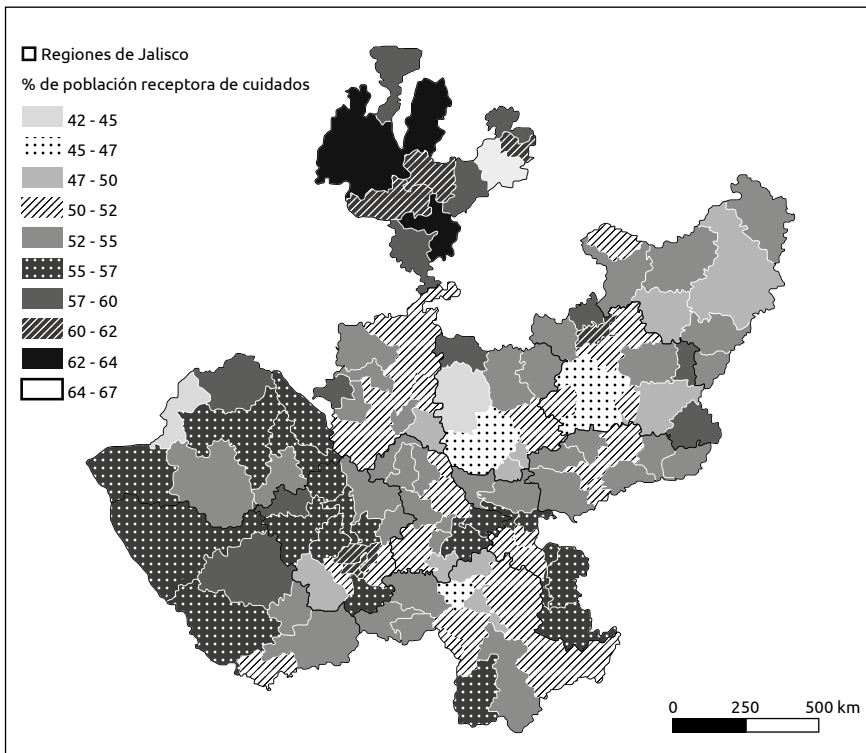
A pesar de que México es parte de los Estados firmantes de la Ley Marco para una Economía del Cuidado, al no haberse aprobado aún una ley nacional, no existe claridad sobre el rol de las entidades federativas, las cuales no tienen actualmente una obligación formal hacia el establecimiento de las políticas de cuidado y los derechos del cuidado. Sin em-

bargo, esto no exime la posibilidad de generar por su cuenta leyes en la materia, como ha sido el caso de la Ciudad de México (Garfías y Vasil'eva, 2020). En Jalisco, al igual que en el país, se pueden documentar esfuerzos puntuales en temáticas asociadas al cuidado. Dentro de las principales se pueden destacar la creación de la Comisión de asistencia infantil (1953), el Sistema DIF Jalisco (1988), el Instituto Jalisciense de Alivio al Dolor y Cuidados Paliativos (2000), la Ley para la Inclusión y Desarrollo Integral de las personas con Discapacidad del Estado de Jalisco (2009), Ley para el Desarrollo Integral del Adulto Mayor del Estado de Jalisco (2011), la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en el Estado de Jalisco (2015), y la creación de Ciudad Niñez (2016), el Consejo Estatal de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil (2017), la Ley que Regula los Centros de Atención Infantil en el Estado de Jalisco, la Ley Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2010) (Congreso de Jalisco, 2022).

Necesidades actuales de cuidados en Jalisco

En la relación de cuidados es posible distinguir dos partes principales, quien recibe los cuidados y quien los provee. Es así como primero se aborda la discusión de las personas receptoras de cuidados, para después señalar el estado de las personas e instituciones cuidadoras. De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) niñas, niños, personas con discapacidad o enfermedades crónicas y personas mayores dependientes, son consideradas personas en situación de dependencia y por tanto susceptibles a la recepción de cuidados (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021). Esto no significa que durante otros momentos de la vida no exista la necesidad de cuidados.

En Jalisco, niñas, niños y adolescentes menores de 18 años suman un total de 2 531 145 personas; las personas de 60 y más son 999 085; en tanto, las personas que viven con alguna discapacidad son 386 577 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021a). Estas poblaciones se distribuyen en territorio estatal como se muestra en el mapa 6.1.

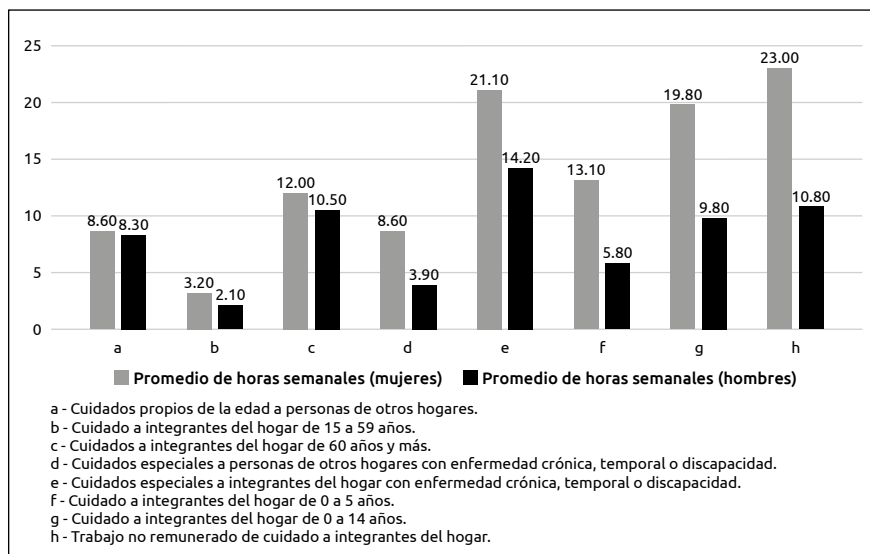


Mapa 6.1. Porcentaje de población receptora de cuidados en Jalisco por municipio, 2020
 Fuente: elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021).

Cabe destacar que en todos los municipios la población receptora de cuidados representa por lo menos el 42%, en tanto los municipios con más alta concentración están cerca del 70%. Los cinco municipios que destacan por el alto porcentaje de este tipo de población son Chimaltitlán 66.94%, Mezquitic 64.32%, Villa Guerrero 60.81%, Ejutla 60.27%, y Bolaños 60.06%; cuatro de los cuales se ubican en la región norte del estado (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021a).

La Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo (ENUT) cuenta con el cálculo de indicadores específicos sobre los cuidados, como se muestra en la gráfica, estos indicadores permiten observar la diferencia entre el trabajo realizado por las mujeres y los hombres, en Jalisco. Las diferencias entre el tiempo de mujeres y hombres van desde media hora la semana hasta doce horas, en ningún caso el tiempo usado por los hombres supera el de

las mujeres (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2019). Con esta información es posible suponer que en los municipios que concentran mayor población receptora de cuidados, las mujeres experimentan menor disponibilidad de tiempo libre para desarrollar otro tipo de actividades.



Gráfica 6.1. Horas a la semana invertidas en actividades de cuidados en Jalisco, 2019

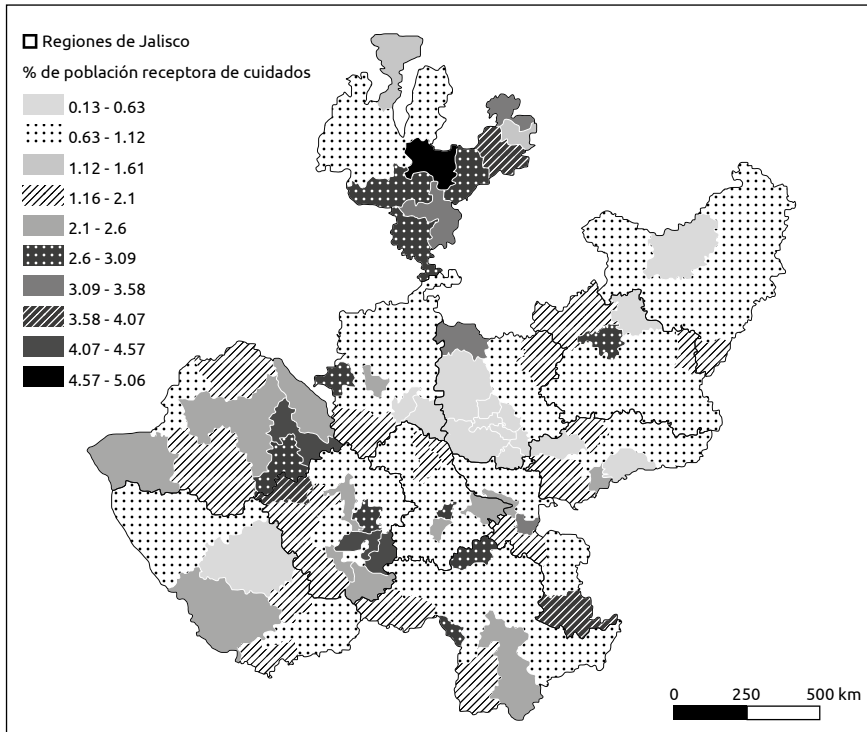
Nota: el indicador de trabajo no remunerado de cuidado a integrantes del hogar se calcula con base en los cuidados provistos a las poblaciones específicas.

Fuente: elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2019).

En el caso de la provisión de servicios de cuidados por parte de instituciones públicas se tomó como referente el número de unidades económicas de servicios de salud y asistencia social públicos, así como instituciones de bienestar social; dentro de las cuales se encuentran servicios médicos, hospitales, residencias de asistencia social, servicios de trabajo social, etcétera (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021b). Estas se dividieron entre el número de personas receptoras de cuidados y se multiplicó por mil.

En el mapa 6.2 se observa el número de unidades públicas de cuidados por cada mil personas receptoras de cuidados en los municipios de Jalisco, pese a que todos los municipios cuentan con unidades económicas que ofrecen cuidados, específicamente existen servicios que no se ofrecen en

todos los municipios de forma pública. Por ejemplo: el 53.6% de los municipios no cuentan con guarderías públicas (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021b). Lo que muestra algunas de las carencias de los servicios públicos de cuidados ofrecidos por el estado.

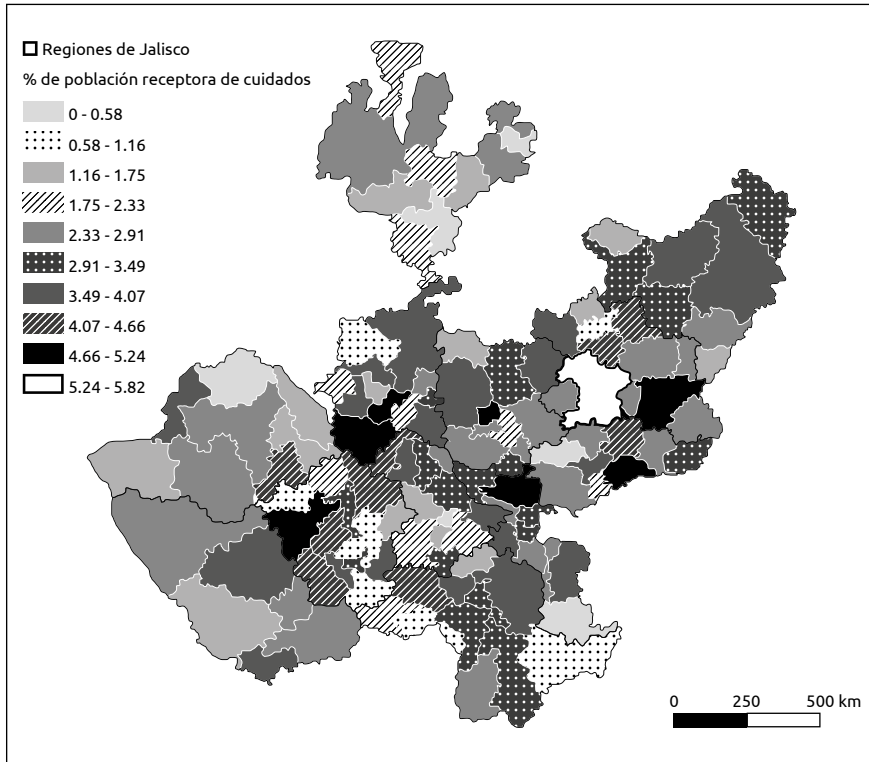


Mapa 6.2. Unidades económicas públicas que ofrecen servicios de cuidados en Jalisco, por cada mil personas receptoras de cuidados, por municipio, 2021

Fuente: elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021b.

Desde el sector privado también se ofrecen servicios de cuidados, estos pueden ser con o sin fines de lucro; para identificar los servicios de cuidados ofrecidos desde el sector privado unidades económicas de servicios de salud y asistencia social públicos pertenecientes al sector privado. El número de unidades económicas de cuidados privadas por cada mil habitantes se representa en el mapa 6.3; es de notarse que, en comparación con las unidades económicas públicas, las privadas son prácticamente seis veces más (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021b).

En contraste con el mapa anterior se identifica que cuatro municipios no cuentan con la prestación de servicios de cuidados por parte del sector privados, estos municipios son Chimaltitán, Santa María del Oro, San Sebastián del Oeste y Santa María de los Ángeles, dos de los cuales se ubican en la región norte del estado.



Mapa 6.3. Unidades económicas privadas que ofrecen servicios de cuidados en Jalisco, por cada mil personas receptoras de cuidados, por municipio, 2021

Fuente: elaboración propia con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2021b.

Políticas y programas de cuidados en Jalisco

El Plan Estatal de Desarrollo 2018-2024 en su versión actualizada reconoce la problemática de que en nuestro estado hay un “débil y deficiente sistema de cuidados que no garantiza el derecho a cuidar y recibir

cuidados”. Dentro del plan se identifican algunas metas asociadas a una mayor corresponsabilidad en el cuidado y la crianza entre hombres y mujeres, mayor participación y corresponsabilidad de la población en el autocuidado de la salud, la profesionalización del trabajo del hogar y la cultura de cuidados para que se traduzca en una fuente de generación de ingresos.

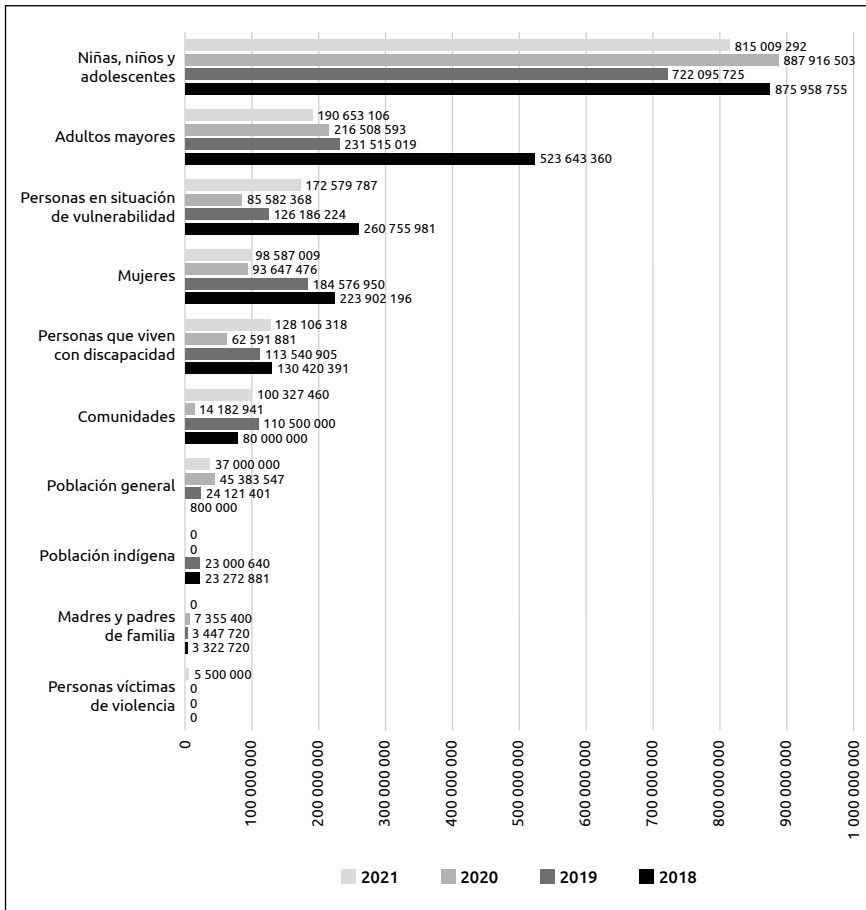
Se destaca también una Política integral de la primera infancia, para asegurar el desarrollo y crecimiento de niñas y niños en Jalisco durante los primeros tres años de vida; así como la salud de las madres (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019). Llama mucho la atención el que varios de estos elementos asociados al cuidado, autocuidado o a la identificación de un deficiente sistema de cuidados no aparecen en la versión del plan original (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019). Dentro de los elementos particulares de la presente administración puede señalarse la migración del Instituto de la Mujer a la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre mujeres y hombres, misma que no estuvo exenta de cuestionamientos (El País, 2019). También se puede señalar la desaparición del Instituto Jalisciense de Asistencia Social, el Instituto del Adulto Mayor y el Instituto de la Juventud, y la consecuente creación de la Secretaría del Sistema de Asistencia Social y de la Subsecretaría de Derechos Humanos, desde donde se busca atender a pueblos originarios y comunidades indígenas, la inclusión a personas con discapacidad, la inclusión a migrantes, la inclusión a la diversidad sexual y la inclusión a jóvenes. Como parte de los avances se puede hablar de la adherencia del área metropolitana de Guadalajara a la red de Ciudades Amigables con Personas Mayores en 2020 (Gobierno del Estado de Jalisco, 2020). Recientemente, la conversación pública entre sociedad civil y autoridades ha mencionado la necesidad de contar con una ley estatal de cuidados, cuestión que aún no se ha consolidado en una iniciativa formal ante el Congreso del Estado de Jalisco (El Occidental, febrero 2022).

Si bien no existe un sistema de cuidados a nivel estatal, algunas de las políticas estatales pueden considerarse como políticas de cuidados. Con el objetivo de hacer un balance sobre dichas políticas de cuidados se revisaron todas las políticas implementadas de 2018 a 2021 retomando las que en efecto son de cuidados y se clasificaron de acuerdo con su población beneficiaria. En total fueron considerados más de setenta programas

sociales. Algunos de estos programas sociales son Atención a los Adultos Mayores; Desayunos Escolares; Asistencia Social Alimentaria a Personas de Atención Prioritaria; Ayuda Alimentaria Directa; Apoyo a Mujeres Jefas de Familia; Jalisco te Reconoce; Apoyo a Personas Mayores; Recrea, Escuela para la Vida; Atención Integral a Personas con Discapacidad o en Riesgo de Tenerla; Jalisco Incluyente; Estrategia ALE; Seguridad Comunitaria; entre otros. Es así que en la gráfica 6.2 es posible observar el acumulado del presupuesto de dichas políticas durante el último año de la pasada administración y los primeros tres de la actual.

Al sumar los presupuestos de acuerdo con el año en el que fueron ejercidos se tiene que en 2018 se gastaron 2 122 076 284 pesos; en tanto que durante el primer año de administración de Enrique Alfaro el gasto fue de 4 446 821 186 pesos, gasto que se redujo de forma considerable durante los siguientes dos años de administración, en 2020 se erogaron 1 413 168 709 pesos, lo que representó una reducción del 68%; finalmente, durante 2021 el presupuesto fue de 1 547 762 927 pesos, similar al del año anterior (Gobierno del Estado de Jalisco, 2022).

Como se puede observar en la gráfica 6.2 la población con mayor cantidad de presupuesto en todas las administraciones son las niñas, niños y adolescentes, seguida por los adultos mayores. En cuanto a la tercera población con mayor presupuesto asignado durante 2018 fueron las personas en situación de vulnerabilidad, en 2019 y 2020, las mujeres; y en 2021 nuevamente las personas en situación de vulnerabilidad, lo que refleja las prioridades de cada administración (Gobierno del Estado de Jalisco, 2022).



Gráfica 6.2. Presupuesto de los programas estatales de cuidados en Jalisco por población beneficiaria, 2018-2021

Fuente: elaboración propia con información del Gobierno del Estado de Jalisco (2022).

Balance parcial y recomendaciones

Después de haber revisado la situación actual en Jalisco, se presentan una serie de recomendaciones producto del análisis de la información presentada, así como de extraer lecciones de documentos de referencia y revisiones sistemáticas sobre políticas de cuidado.

Fortalecer las acciones de atención hacia la primera infancia

El desarrollo temprano de los niños requiere cuidados desde la preconcepción hasta los primeros años de vida. En término de salud, la prevención y tratamiento de enfermedades, la inmunización, la sanitización, la higiene y el acceso a agua; en nutrición, la diversidad y salud de la dieta a nivel de macronutrientes y micronutrientes, y la promoción de la lactancia materna. En Jalisco aún existe población en pobreza extrema cuyas posibilidades de acceso a alimentación saludable están negadas; en seguridad, la prevención de la violencia, abuso y privación así como el apoyo familiar no institucionalizado para la niñez vulnerable. Particularmente en Jalisco se cuenta con una gran población de niñas, niños y adolescentes (NNA) afectada por la violencia, las desapariciones, los hogares monoparentales por muerte o migración, el trauma, etcétera, cuyas consecuencias se verán mayormente reflejadas en los siguientes años; en cuidados responsivos, impulso a la parentalidad, las rutinas de cuidado, el desarrollo emocional, y el cuidado de cuidadores; en educación, el acceso a centros de desarrollo infantil y preescolar (aún ausente en casi la mitad de los municipios de Jalisco), oportunidades de desarrollo en casa y en el barrio, acceso a juegos, materiales, etcétera; en la generación de ambientes saludables, fomento a barrios seguros, planificación del matrimonio y de la parentalidad; en cuanto a condiciones sociales, económicas: acceso a empleos dignos, paridad de género, normatividad que apoye el cuidado (como permisos de paternidad, red social, acceso a servicios públicos). Se necesita acción a nivel regional y local para aumentar el compromiso político y la inversión en el desarrollo de la primera infancia (Black *et al.*, 2017; Britto *et al.*, 2017).

Reforzar las políticas de igualdad de cuidados con enfoque de género

Como vimos, en Jalisco las prácticas de cuidados están desigualmente distribuidas en detrimento de las mujeres. Las políticas de cuidados deben ser al mismo tiempo políticas que protejan los derechos de todas y todos, en particular NNA y mujeres. En ese sentido, se recomienda implementar

políticas que balanceen la carga de cuidados entre hombres y mujeres, como es el caso de los permisos de maternidad y paternidad, incluyendo el nacimiento y el cuidado en los primeros años de vida previos a la escuela. De la misma manera, ampliar los servicios de cuidados más allá de la familia, mediante el acceso a servicios de cuidado infantil institucionalizados o las transferencias condicionadas para el cuidado (Razavi, 2020). Fortalecer y promover el rol de los cuidadores masculinos formales informales (Greenwood y Smith, 2015). La adecuada distribución de tiempos de cuidado, las reformas laborales para los permisos de cuidado, seguros de cuidado para el empleo y el autoempleo, y el impulso de regulación no discriminatoria en lo laboral podrían contribuir a mejorar no solo el cuidado, sino la calidad de vida, y la condición socioeconómica de quienes cuidan (UN Women, 2018).

Implementar políticas para personas cuidadoras

Las principales recomendaciones para cuidar a quienes nos cuidan son las siguientes: mayor visibilización y reconocimiento social y económico a los trabajos de cuidado, particularmente en los territorios de mayor pobreza y demanda laboral-económica (Kelley, 2016); generar iniciativas para prevenir y atender los problemas de salud que suelen presentarse en cuidadores formales informales (Calvó-Perxas *et al.*, 2021). Los gobiernos que cuidan mejor la salud de los cuidadores normalmente tienen un sistema de salud público (en vez de basado en fortalecer el cuidado informal familiar); también proveen de apoyos como educación, formación, cuidado de relevo, asesoría, etcétera, más allá de el apoyo con transferencias para el cuidado, proveen espacios de descanso y tiempo libre, apoyo emocional (autocuidado) para cuidadores, y habilidades para mejorar las prácticas y condiciones del cuidado (Calvó-Perxas *et al.*, 2018); incluir políticas para cuidadores de personas con problemas de salud mental que reciban atención comunitaria, ambulatoria u hospitalaria (Semrau *et al.*, 2016). En términos generales, dar mayor acceso a las personas cuidadoras a la seguridad social, promover el bienestar de cuidadores y personas con necesidad de recibir cuidados tienden a mejorar su situación en los países que atienden y reducen las causas estructurales de la vulnerabilidad y la pobreza (Devereux y Roelen, 2014).

Otras recomendaciones

En términos generales se recomienda fortalecer las estrategias de cuidado tomando como base las rutas que ya se han planteado para Jalisco (Instituto Jalisciense de las Mujeres, 2018; Segovia-Marín, 2018). De igual manera, impulsar la creación de un sistema unificado de cuidados para Jalisco, con metas que estén compensadas con mayor presupuesto y posiblemente con mayor carga tributaria progresiva y con enfoque redistributivo, tomando como base los impuestos estatales aprobados para Jalisco; revisar las legislaciones vigentes que no nombran el cuidado desde un enfoque de derecho, para replantearlas; transversalizar las políticas, acciones y programas para el cumplimiento de la meta 5.4 de los ODS; revertir la disminución de presupuesto de los últimos años para el caso de personas con discapacidad, mujeres, adultos mayores y en general para las poblaciones con necesidades de cuidado, así como para cuidadores; abrir espacios comunitarios para disminuir la carga de cuidados de personas dependientes; integrar mayor medición y contabilización del trabajo de cuidados no remunerado; realizar un diagnóstico de las necesidades de cuidado en municipios de la región norte de Jalisco, en donde se ve una necesidad mayor por parte de personas de pueblos originarios (Segovia-Marín, 2018).

Balance parcial

La precarización del Estado mexicano se ve presente también en Jalisco cuando contrastamos la cantidad de personas que requieren labores de cuidado, la provisión de servicios públicos, y la diferencia de estos servicios respecto de la cantidad de servicios privados. Como hemos señalado, muchos de estos mecanismos requieren de una visión del estado de Jalisco que lo habilite como corresponsable en la provisión de servicios públicos para el cuidado, sin dejar esta responsabilidad en las personas cuidadoras de la familia (labor aún no remunerada de muchas mujeres) y en lo que haga o deje de hacer el gobierno federal. Para ello, existe la posibilidad de aumentar la recaudación estatal, a partir no solo de una mirada de derechos, sino también desde la posición de que el gasto en servicios de cuidado es en realidad una inversión que generará una reducción de los costos sociales de salud económicos asociados a otros problemas públicos (Kelley, 2016; UN Women, 2018).

Referencias

- BATTHYÁNY, K. (coord.) (2020). *Miradas latinoamericanas a los cuidados*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores. En <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20201209035739/Miradas-latinoamericana.pdf>.
- BLACK, M. M., Walker, S. P., Fernald, L. C., Andersen, C. T., DiGirolamo, A. M., Lu, C. y Lancet Early Childhood Development Series Steering Committee (2017). Early childhood development coming of age: science through the life course. *The Lancet*, 389(10064), pp. 77-90.
- BRITTO, P. R., Lye, S. J., Proulx, K., Yousafzai, A. K., Matthews, S. G., Vaivada, T. y Lancet Early Childhood Development Series Steering Committee (2017). Nurturing care: promoting early childhood development. *The Lancet*, 389(10064), pp. 91-102.
- BUFFEL, T. y Handler, S. (eds.) (2018). Age-friendly cities and communities: A global perspective. *Policy Press*. En <https://www.paho.org/es/temas/ciudades-comunidades-amigables-con-personas-mayores>
- CALVÓ-PERXAS, L., Vilalta-Franch, J., Litwin, H., Turró-Garriga, O., Mira, P. y Garre-Olmo, J. (2018). What seems to matter in public policy and the health of informal caregivers? A cross-sectional study in 12 European countries. *PloS one*, 13(3), e0194232.
- CALVÓ-PERXAS, L., Vilalta-Franch, J., Litwin, H., Mira, P. y Garre-Olmo, J. (2021). A longitudinal study on public policy and the health of in-house caregivers in Europe. *Health Policy*, 125(4), pp. 436-441.
- Cámara de Diputados (18 de noviembre de 2020). La Cámara de Diputados aprueba reforma constitucional en materia de Sistema Nacional de Cuidados. Boletín núm. 5363. En <https://comunicacionnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/boletines/la-camara-de-diputados-aprueba-reforma-constitucional-en-materia-de-sistema-nacional-de-cuidados#gsc.tab=o>
- Centro de Estudios Espinosa Yglesias (2022). *Sistema Nacional de Cuidados: una vía para la igualdad de oportunidades y la movilidad social*. Nota de política pública CEEY núm. 01-2022. En <https://ceey.org.mx/sistema-nacional-de-cuidados-una-via-para-la-igualdad-de-oportunidades-y-la-movilidad-social/>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2021). Sobre el cuidado y las políticas de cuidado. CEPAL. En <https://www.cepal.org/es/sobre-el-cuidado-y-las-politicas-de-cuidado#>

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2022). Leyes de Cuidado en el Observatorio de Igualdad de Género. CEPAL. En <https://oig.cepal.org/es/leyes/leyes-de-cuidado>
- Congreso de Jalisco (2022). Biblioteca del Congreso de Jalisco. En <https://www.congresoajalisco.gob.mx>
- COVAS, S., Maravall, J. y Bonino, L. (2019). Informe elaborado para el Observatorio de Salud de las Mujeres (OSM) del Ministerio de Sanidad y Política Social. eSeCé servicios integrales. En <https://www.sanidad.gob.es/gl/organizacion/sns/planCalidadSNS/pdf/equidad/hombresycuidado09.pdf>
- DEVEREUX, S. y Roelen, K. (2014). *Inclusive Social Protection and the Post-2015 Agenda*. IPC One Pager, (247). En <https://ipcig.org/pub/IPCOnePager247.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2019). *Plan Estatal de Desarrollo 2018-2024: Visión 2030*. En <https://plan.jalisco.gob.mx/sites/default/files/2019-11/PEGyDv2.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco (10 de junio de 2020). Jalisco sede de la Primera Metrópoli Amigable con Personas Mayores en América certificada por la OMS. *Boletín de Prensa del Gobierno de Jalisco*. En <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/113960>
- Gobierno del Estado de Jalisco (marzo de 2022). Plan Estatal de Desarrollo 2018-2024: Visión 2030 (versión actualizada). En <https://plan.jalisco.gob.mx/sites/default/files/2022-04/Plan-Estatal-de-Desarrollo-2a-Edicion-Vo-5-02.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2022). Mis programas. Gobierno del Estado de Jalisco. En <https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/sistemaDeProgramasPublicos>
- GREENWOOD, N. y Smith, R. (2015). Barriers and facilitators for male carers in accessing formal and informal support: A systematic review. *Maturitas*, 82(2), pp. 162-169.
- Instituto Jalisciense de las Mujeres (julio de 2018). Diagnóstico sobre la política social y de cuidados en el Estado de Jalisco. Gobierno del Estado de Jalisco. En https://juntxs.jalisco.mx/sites/default/files/paginas/archivos/diagnostico_cuidados_jalisco.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2019). *Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo 2019*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021a). *Censo 2020*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2011b). Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. En <https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/>
- KELLEY, T. L. (2016). The Impact of Women's Work on Gendered Health Inequities. *Journal of Community Practice*, 24(3), pp. 333-346.
- LÓPEZ, I. (22 de febrero de 2022). En Jalisco se analiza presentar una Ley de Cuidados. *El Occidental*. En <https://www.eloccidental.com.mx/local/en-Jalisco-se-analiza-presentar-una-ley-de-cuidados-7900902.html>
- MARÍN, O. E. S. (2018). Propuesta de Ruta de Implementación del Sistema de Cuidados, Estado de Jalisco.
- ORLOFF, A. S. (1993). Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States. *American Sociological Review*, pp. 303-328.
- PÉREZ, A. y Artiaga, A. (2017). ¿Por qué nos preocupamos por el cuidado? Colección de ensayos sobre la Economía de Cuidados en español. Santo Domingo. ONU Mujeres.
- RAMOS, C. y Sarabia, D. (10 de marzo de 2022). La utopía del Sistema Nacional de Cuidados; congelado y sin dinero. *Animal Político*. En <https://www.animal-politico.com/2022/03/sistema-nacional-de-cuidados-congelado-sin-dinero/>
- RAZAVI, S. (2020). What does the UN have to say about family Policy? Reflections on the ILO, Unicef, and UN Women. En *The Palgrave Handbook of Family Policy* (pp. 87-115). Palgrave Macmillan, Cham.
- RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. (2012). La cuestión del cuidado: ¿El eslabón perdido del análisis económico? *Revista CEPAL*, núm. 106, pp. 23-36.
- RODRÍGUEZ, D. (21 de febrero de 2019). Jalisco elimina su Instituto de Mujeres pese a la alerta de violencia de género. *El País. Verne*. En https://verne.elpais.com/verne/2019/02/02/mexico/1549074693_206098.html
- SEGOVIA-MARÍN, O. E. (2018). Propuesta de Ruta de Implementación del Sistema de Cuidados, Estado de Jalisco. En <https://juntxs.jalisco.mx/sites/default/files/paginas/archivos/propuestarutasistemacuidadosJalisco.pdf>
- SEMRAU, M., Lempp, H., Keynejad, R., Evans-Lacko, S., Mugisha, J., Raja, S. y Hanlon, C. (2016). Service user and caregiver involvement in mental health system strengthening in low-and middle-income countries: systematic review. *BMC health services research*, 16(1), pp. de 1-18.
- UN Women (2018). *Promoting women's economic empowerment: Recognizing and investing in the care economy*. Issue Paper.

- UN Women (2022). ODS 5: *Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas*. En <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/women-and-the-sdgs/sdg-5-gender-equalityf>
- ZIBECCHI, K. (2014). Entre el trabajo y el amor, el cuidado de los niños en contextos de pobreza: el caso de las mujeres cuidadoras en el ámbito comunitario. *Estudios Sociológicos*, xxxii (95), pp. 385-411. En <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59840008006>

7. Crónica de un desmantelamiento anunciado: la cancelación del Seguro Popular

Carlos Moreno Jaimes

Introducción

El 14 de diciembre de 2018, a pocos días del inicio de su administración, el presidente Andrés Manuel López Obrador anunció su intención de eliminar el Seguro Popular (SP), una política de protección financiera en salud que operó en México desde 2004: “El llamado Seguro Popular es evidente que no ha funcionado, que ni es seguro ni es popular y va a ser sustituido por un sistema de salud que garantice atención médica de calidad y medicamentos gratuitos”. Además, el presidente explicó que los servicios de salud se iban a “federalizar” gradualmente, lo que significaba que la operación de los 32 sistemas estatales de salud creados durante la descentralización de los servicios de salud en las décadas de 1980 y 1990 se trasladarían a la jurisdicción del gobierno federal. Casi un año después, se creó el Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi), organismo que funcionaría en sustitución al SP para atender la salud de las personas sin seguridad social, la mitad de la población del país.

En este trabajo analizo el proceso de desmantelamiento del SP desde la perspectiva del estado de Jalisco, cuyo gobierno se manifestó en contra de adherirse al Insabi y terminó por firmar un acuerdo de coordinación diferente al de otros estados del país. Argumento que la oposición de Jalisco a ceder la operación de su sistema de salud no solo fue una maniobra de diferenciación política del gobernador, sino que también obedeció a que al

estado no le convenía hacerlo por contar con una red de unidades médicas funcionales y por ser de los estados que más contribuían financieramente al gasto público en salud para personas sin seguridad social. En otros términos, hubiera sido poco racional que Jalisco se deshiciera de un sistema relativamente exitoso a cambio de una apuesta del gobierno federal que no ofrecía suficientes condiciones de certidumbre.

El capítulo se organiza de la siguiente manera: después de esta breve introducción se ofrece un panorama sobre lo que fue el sistema de protección social en salud, es decir el SP que fue eliminado. Allí se destaca su lógica de operación, sus aciertos, limitaciones y algunos datos sobre su funcionamiento en el caso de Jalisco. En seguida se describen las reformas legislativas que en noviembre de 2019 dieron origen al Insabi con el fin de subrayar las diferencias más notables respecto al modelo anterior y los vacíos institucionales que fueron fuente de incertidumbre. La cuarta sección relata, a través de un seguimiento de notas de prensa a lo largo de los primeros meses de 2020, la decisión del gobernador de Jalisco de no ceder los servicios de salud de Jalisco al Insabi, haciendo una breve crónica de los hechos que antecedieron a la firma del convenio con dicho instituto. A continuación, se describe cómo evolucionó el acceso a los servicios de salud durante 2020, destacando cómo la crisis de la pandemia de la covid-19 mostró la fragilidad del sistema de salud. Finalmente, se presentan las principales conclusiones.

¿Qué fue el Seguro Popular?

El Sistema de Protección Social en Salud, comúnmente conocido como Seguro Popular de Salud (SP), fue un mecanismo de financiamiento creado en 2004 para proteger el gasto en salud de las personas que carecen de seguridad social, casi la mitad de la población de México. El SP estableció tres objetivos: a) brindar protección financiera a la población que carece de seguridad social a través de un mecanismo de aseguramiento público, b) crear una cultura de pago anticipado entre las personas afiliadas y c) disminuir el número de familias que se empobrecen al enfrentar gastos en salud (González Pier *et al.*, 2006). El SP financiaba un paquete de servicios de atención ambulatoria (primer nivel) y hospitalaria (segundo nivel), así como otros de alta especialidad (tercer nivel) a través del Fondo de Protec-

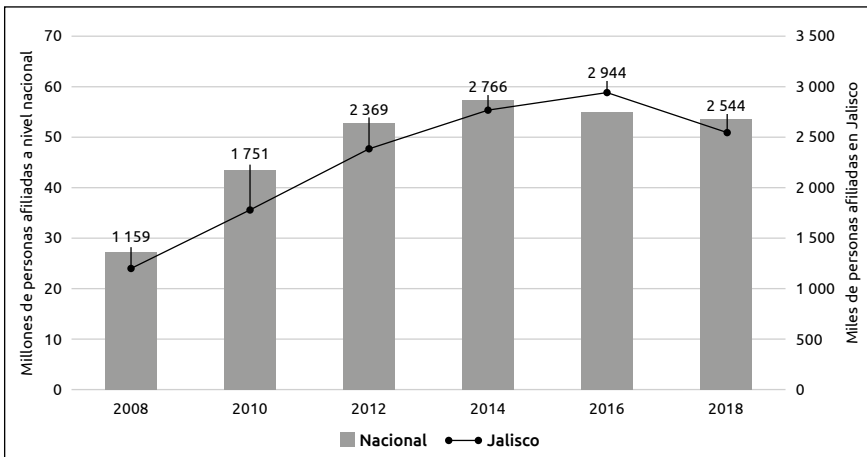
ción contra Gastos Catastróficos (FPGC). Las personas afiliadas recibían dichos servicios sin tener que efectuar pago alguno al momento de atenderse. Su financiamiento, establecido en el artículo 77 bis 13 de la Ley General de Salud, provenía de tres fuentes: recursos federales, recursos estatales y cuotas individuales de las personas afiliadas, a través del siguiente mecanismo: el gobierno federal aportaba una cuota social que la ley fijó en 3.92% del salario mínimo general diario, además de una aportación solidaria federal equivalente a, por lo menos, 1.5 veces la cuota social. Los gobiernos estatales debían contribuir con una aportación solidaria estatal de, al menos, la mitad de la cuota social. Finalmente, las personas afiliadas aportaban sus cuotas individuales de manera progresiva en función de sus ingresos, exceptuando de su pago a quienes se ubicaban en los cuatro deciles de ingreso más bajos. De esta manera, cada entidad federativa recibía un monto de recursos presupuestales dependiendo del número de personas afiliadas, es decir, en función de la demanda potencial por servicios de salud. Es muy importante tener en cuenta que el SP no proveía servicios de salud, solo los financiaba. La provisión de servicios para las personas sin seguridad social quedó bajo la responsabilidad de los servicios estatales de salud que se crearon en las 32 entidades federativas durante la descentralización de la salud que ocurrió durante los años ochenta y noventa del siglo pasado (González Block, 1992).

A grandes rasgos, los principales logros del SP fueron los siguientes. En primer lugar, por su mecanismo de financiamiento basado en la demanda por servicios (y no en la oferta, como en años previos a su adopción), el SP promovió una mayor equidad en el gasto público entre personas con seguridad social y quienes carecían de esta: mientras que en 1994 apenas 20% del gasto público se destinaba a la población sin seguridad social, en 2013 este aumentó a 55.7% (Knaul, *et al.*, 2012). En segundo lugar, hay evidencia de que el SP mejoró la protección financiera de sus afiliados, ya que, según datos de la OECDE, el gasto de bolsillo por motivos de salud en México se redujo de 52.9% en 2004 a 49% en 2011 (Wirtz *et al.*, 2012). En tercer lugar, hay estudios que indican que el SP contribuyó a aumentar el uso de servicios de salud entre sus afiliados, especialmente entre las personas más pobres (Gakidou *et al.*, 2007; Sosa-Rubí *et al.*, 2009).

En cambio, el SP tuvo diversos desaciertos, uno de ellos relativo a la calidad de los servicios de salud. Como ya se comentó, los servicios de atención sanitaria quedaron en manos de 32 sistemas estatales con capacidades

y resultados muy heterogéneos, algunos de los cuales tenían indicadores deficientes en intervenciones tan básicas como el control de la hipertensión o la atención prenatal. La falta de medicamentos y los largos tiempos de espera para recibir atención contribuyeron a que 31% de las personas afiliadas al SP prefiriera acudir regularmente a servicios de salud en establecimientos privados (Frenk *et al.*, 2018). Todo ello evidentemente contribuyó a exacerbar las desigualdades en salud entre las personas, pues la calidad de los servicios que recibían dependía mucho de su lugar de residencia (Flamand y Moreno, 2014). Otro de los grandes problemas del SP fue la falta de control de sus recursos por parte de los gobiernos estatales, lo que dio lugar a gastos no justificados equivalentes a 16 mil millones de pesos entre 2013 y 2017 (Milenio, 2018). También se han documentado problemas como pago de plazas no autorizadas, adquisición de medicamentos a sobreprecio y pagos a personas que no prestaban servicios de salud (ASF, 2018).

En el caso de Jalisco, la afiliación al SP entre 2008 y 2018 tuvo un comportamiento creciente hasta 2016, año en que alcanzó su valor más alto con 2.9 millones de personas afiliadas. Sin embargo, dos años después la afiliación disminuyó, situándose en 2.5 millones de personas. La tendencia de la afiliación en el estado fue muy parecida a la del nivel nacional, salvo que esta alcanzó su punto máximo en 2014, disminuyó en 2016 y se mantuvo prácticamente igual en 2018 (gráfica 7.1).



Gráfica 7.1. Población afiliada al Seguro Popular a nivel nacional y en Jalisco, 2008-2018

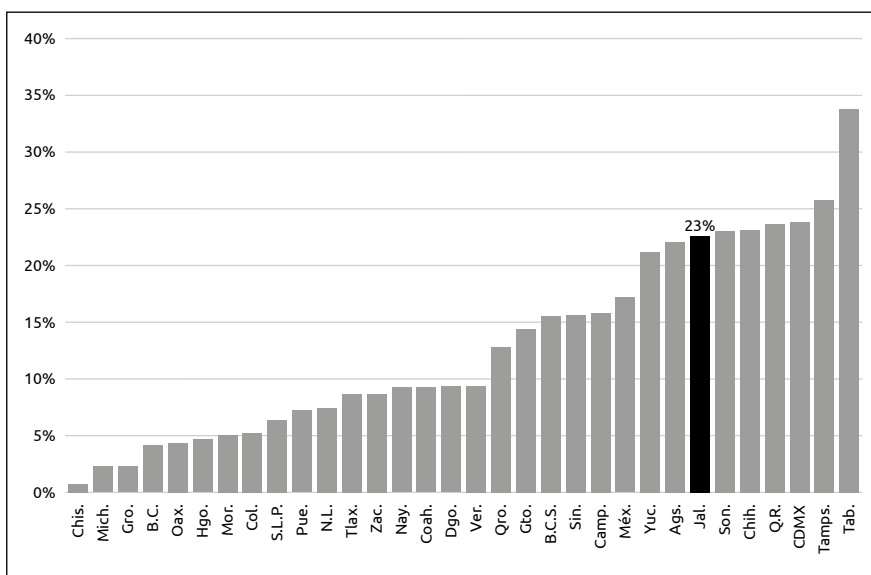
Fuente: elaboración propia con base en Coneval (2020a).

Como se muestra en el cuadro 7.1, entre 2012 y 2017, en Jalisco aumentó, en términos per cápita, el gasto público en salud para personas que carecen de seguridad social, pasando de 3 269 pesos por persona a 3 875, lo cual representa un incremento de 18.6% en términos reales. Sin embargo, la magnitud del gasto público en salud en Jalisco es inferior al promedio nacional en aproximadamente mil pesos por persona, lo cual se debe, entre otras cosas, a que las asignaciones del gasto federal en salud priorizan a estados menos desarrollados como Chiapas, Oaxaca y Guerrero, los cuales tienen una mayor cantidad de personas carentes de acceso a la seguridad social. El mismo cuadro demuestra, por otra parte, que Jalisco aumentó considerablemente su contribución al gasto en salud para personas sin seguridad social durante ese mismo periodo, pasando de 17.7% a 28.6%, mientras que el promedio nacional de la contribución estatal aumentó menos de cuatro puntos porcentuales. Como se comentó anteriormente, la base financiera de SP dependía no solo de recursos federales, sino también de las aportaciones solidarias de los estados, las cuales provienen de sus propios recursos fiscales. Por ello, es destacable que Jalisco se encuentre entre los siete estados que contribuyeron proporcionalmente más al gasto público en salud a lo largo del periodo 2012-2017, con un promedio anual de 23% (gráfica 7.2). Evidentemente, este indicador está positivamente relacionado con el grado de desarrollo de cada región, pues los estados más ricos tienen mayor capacidad fiscal para contribuir al gasto sanitario.

**Cuadro 7.1. Gasto público en salud y contribución estatal
(a precios constantes de 2017)**

Año	Gasto público en salud per cápita para población sin seguridad social (pesos)		Contribución de los estados al gasto público en salud para personas sin seguridad social (%)	
	Promedio nacional	Jalisco	Promedio nacional	Jalisco
2012	4 295	3 269	10.9	17.7
2017	4 414	3 875	14.7	28.6

Fuente: elaboración propia con base en Dirección General de Información en Salud, Subsistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal (http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinais/e_rfincancieros_gobmx.html).



Gráfica 7.2. Contribución estatal al gasto público en salud para personas sin seguridad social, promedio anual del periodo 2012-2017

Fuente: elaboración propia con base en Dirección General de Información en Salud, Subsistema de Cuentas en Salud a Nivel Federal y Estatal (http://www.dgis.salud.gob.mx/contenidos/sinais/e_rfiancieras_gobmx.html).

La promesa del Insabi

El Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi) se constituyó mediante un decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 2019. El Insabi es un organismo descentralizado, sectorizado en la Secretaría de Salud, cuyo objeto es proveer y garantizar la prestación de servicios de atención a la salud y medicamentos gratuitos a la población carente de seguridad social, según se señala en el artículo 1 de dicho decreto. Junto con la creación del Insabi se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley General de Salud, en particular el artículo 77 bis 35, es decir, la principal base normativa de lo que fue el Seguro Popular. La exposición de motivos de dicho paquete de reformas señala que el Seguro Popular no garantizaba el acceso universal y oportuno a los servicios de salud, pues entendía por “cobertura” el solo hecho de tener un sistema de aseguramiento médico, al tiempo que destacaba sus dos grandes

limitaciones: restricciones presupuestarias y tener un catálogo limitado de servicios, lo que ocasionaba que 20 millones de personas seguían careciendo de aseguramiento e incurriendo en un alto gasto de bolsillo por tener que acudir a proveedores privados de servicios. Además, la exposición de motivos destaca que, pese a que la prestación de servicios quedó predominantemente a cargo de organismos del sector público durante el funcionamiento del Seguro Popular, estos no aumentaron su infraestructura física ni sus recursos humanos, afectando con ello la calidad de los servicios (Segob, 2019).

Las modificaciones a la Ley General de Salud establecen que el gobierno federal debe destinar anualmente recursos financieros para la prestación gratuita de los servicios de salud a las entidades federativas. Sin embargo, a diferencia del Sistema de Protección Social en Salud, el cual, como se comentó en la sección anterior, establecía con claridad las fuentes y mecanismos de financiamiento, el nuevo sistema solo indica que el monto de dichos recursos no debe ser inferior al del ejercicio fiscal inmediato anterior (considerando ajustes por inflación) y que se incrementarán progresivamente en función del aumento de la cobertura y de las necesidades de salud de la población. La reforma eliminó las contribuciones de las personas afiliadas. Por otra parte, las reformas no implican necesariamente una recentralización en la prestación de los servicios de salud, solo establecen la posibilidad de que los estados de la federación otorguen al Insabi la organización, operación, supervisión y evaluación de la prestación de los servicios, en cuyo caso los estados tienen que ceder sus recursos federales al nuevo instituto. Otros cambios a destacar es que se derogaron los estándares para la acreditación de las instituciones prestadoras de servicios de salud, los cuales, anteriormente, condicionaban a que el Seguro Popular pagara por los servicios prestados. Finalmente, la reforma derogó el FPGC y lo sustituyó por el Fondo de Salud para el Bienestar (FSB), cuyos recursos se destinan a cubrir gastos por intervenciones de alto costo. Aunque la reforma no hizo cambios drásticos en los criterios de distribución de los recursos del FSB en comparación con su antecesor, sí estableció que estos pueden utilizarse para cubrir gastos de infraestructura médico-hospitalaria.

El desmantelamiento del Seguro Popular a través de la creación del Insabi y de las modificaciones a la Ley General de Salud en noviembre de 2019 creó más dudas que certezas, tanto entre la población sin seguridad social como entre las autoridades y el personal de atención a la salud en los estados

del país, debido a la ausencia de un marco normativo que ofreciera mayores precisiones sobre el funcionamiento del nuevo instituto. La propia Auditoría Superior de la Federación, en su informe de revisión de la cuenta pública de 2019, señalaba que el Insabi no contaba con estructura orgánica ni con manuales de organización y procedimientos, las reglas de operación del FSB todavía se encontraban en proceso de autorización, había irregularidades en la integración de casi 60 000 casos de pacientes cuyos tratamientos se habían pagado, entre otras. Bajo ese contexto de incertidumbre, se esperaba que varios estados se adhirieran voluntariamente al Insabi a partir de enero de 2020, pero nadie contaba con que la llegada de la pandemia por covid-19 en marzo de ese año pondría bajo una gran presión al sistema de salud del país.

¿Adhesión o no adhesión al Insabi?

El dilema de Jalisco

El primero de enero de 2020, fecha en que, oficialmente, el recién creado Insabi tendría que iniciar su funcionamiento en todo el país, en Jalisco imperaba la incertidumbre sobre cómo funcionaría el nuevo instituto. Como lo comentó una paciente del Hospital Civil de Guadalajara “estábamos así con nervios de, si ya no hay Seguro [Popular], qué es lo que vamos a hacer para pagar, porque ya estamos bien gastados” (El Informador, 2020a). Sin embargo, dicho organismo siguió dando atención a las personas en esa fecha, de manera gratuita, tal y como venía ocurriendo anteriormente. Sin embargo, tanto la Cruz Verde como el Hospital General de Zapopan, ambos centros de salud municipales, dejaron de prestar servicios de salud de manera gratuita, tal y como lo señalaba el padre de una joven que se encontraba internada en el segundo: “Nos dijeron que no había Seguro Popular y que iban a comenzar a cobrar. Las (mujeres) que se aliviaron ayer, hasta antes de las 12 de la noche, no les van a cobrar” (El Informador, 2020a).

Pocos días después, Enrique Alfaro, gobernador de Jalisco en ese momento, anunció que, ante un escenario así de incierto, Jalisco no firmaría el convenio de adhesión con el Insabi: “Jalisco no va a entregar su sistema de salud a la federación. Hay muchas dudas sobre lo que está planteando” (Milenio, 2020). Su postura fue respaldada por el rector de la Universidad de Guadalajara (UdeG), sobre todo porque adherirse al Insabi implicaría

ceder la operación del Hospital Civil de Guadalajara, en cuya junta de gobierno la universidad participa por tratarse de un hospital-escuela:

En el Hospital Civil tenemos que defender que siga siendo un hospital-escuela, la forma de organización que tiene es la correcta [...] En los temas administrativos de cómo licitar, de recibir en especie, en ese tipo de cosas, estamos abiertos a escuchar propuestas, pero de eso a entregar la dirección de un hospital-escuela tan importante, un hospital de tercer nivel que presta servicios a los jaliscienses y más allá de Jalisco, es imposible pensar que se adiera (Ricardo Villanueva Lomelí, rector de la UdeG, *El Diario NTR*, 2020a).

Otros gobiernos estatales también se manifestaron en contra de la adhesión al Insabi como Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Guanajuato, Michoacán, Tamaulipas, Durango y Nuevo León, todos ellos gobernados por partidos contrarios al del presidente de la república (*Expansión Política*, 2020). Su argumento, al igual que en Jalisco, es que el gobierno federal no ofrecía un escenario de certidumbre, especialmente en lo referente al financiamiento de los servicios, así como por la ausencia de reglas de operación del nuevo instituto, las cuales podrían tardar hasta seis meses en emitirse. Dicho vacío legal estaba teniendo consecuencias concretas sobre personas afectadas por padecimientos caros y complicados como el cáncer, pues la escasez de medicamentos oncológicos que se hizo patente desde noviembre de 2019 no podría enfrentarse sin una definición clara sobre cuál sería el esquema de coordinación entre Jalisco y el gobierno federal para el financiamiento de la salud. El siguiente testimonio del director de una organización ciudadana de apoyo a personas con hemofilia es ilustrativo de lo anterior:

El tiempo que está tardando el Insabi en publicar sus reglas de operación sí nos está afectando porque hay como un vacío jurídico ahí [...] Nosotros lo que queremos, si se llama Insabi o no sé, un modelo alterno, lo que necesitamos es el tratamiento (Carlos Gaytán, director de la Unidad y Desarrollo Hermanos con Hemofilia, *El Diario NTR*, 2020b).

A finales de enero, a través de sus redes sociales, Alfaro anunció que había entregado al director del Insabi un “convenio de no adhesión”, con el cual

Jalisco podría coordinarse para proporcionar acceso universal y gratuito a servicios de salud “sin entregar hospitales, personas, ni recursos”. A decir del gobernador, el acuerdo accedía al esquema de compras consolidadas propuesto por el gobierno federal, aunque agregaba una cláusula que permitía que Jalisco pudiera adquirir medicamentos directamente ante alguna contingencia. Además, establecía la posibilidad de celebrar acuerdos con organismos o instituciones médicas públicas y privadas para aprovechar su infraestructura en la prestación de servicios de salud (Alfaro, 2020). Sin embargo, un par de semanas después, el gobernador informó que el acuerdo con el Insabi no ocurriría en los términos que había anunciado, puesto que su titular había incumplido el acuerdo inicial. El punto de desacuerdo, según Alfaro, fue que el titular del Insabi condicionó el monto de recursos federales a que Jalisco triplicara su aportación estatal, es decir que contribuyera con aproximadamente 1 700 millones de pesos, lo cual el gobernador calificó como una amenaza, por lo que la contrapropuesta no se firmó (Milenio, 2020b).

Cuanto todo indicaba que las negociaciones habían fracasado, el 17 de febrero de 2020, Jalisco y el Insabi firmaron un acuerdo de coordinación para garantizar la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y otros insumos asociados para las personas sin seguridad social. El acuerdo, sin embargo, tuvo que esperar hasta el 28 de agosto de ese año para publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*. Una de las cláusulas más importantes del acuerdo es que se reconoce que Jalisco, a través de su Secretaría de Salud y del organismo público descentralizado denominado Servicios de Salud Jalisco será “responsable de organizar, operar y supervisar la prestación gratuita de servicios de salud”, lo cual significa un reconocimiento a la vigencia de la descentralización de la salud en el estado (DOF, 2020). Es decir, el acuerdo no contempla que Jalisco transfiera su infraestructura médico-hospitalaria, sus recursos materiales y humanos al Insabi, como sí ocurrió en los acuerdos de coordinación con estados que se adhirieron al nuevo instituto. En cambio, Jalisco se compromete a que la prestación de los servicios de salud sean gratuitos y apegados a un Modelo de Salud para el Bienestar (Sabi), el cual es la estrategia que el Insabi plantea para la prevención y promoción de la salud centrada en la persona, la familia y la comunidad, cuyo éxito “se medirá por la reducción progresiva de los internamientos en los hospitales”.

El otro aspecto relevante del acuerdo se establece en su anexo 2 y se refiere al monto de recursos que el Insabi se compromete a transferir a Jalisco,

a los criterios que la entidad se compromete a aplicar para su ejercicio y al monto de la aportación estatal. El anexo citado establece que el monto global que el gobierno federal transferiría a Jalisco para la prestación de servicios de salud en 2020 sería de 3 201.4 millones de pesos, de los cuales el estado podría destinar hasta un máximo de 50% al pago de remuneraciones, al menos 32% a la adquisición y distribución de medicamentos, material de curación y otros insumos de salud, no más de 18% para el gasto operativo de las unidades médicas y al menos 20% para acciones relacionadas con la prevención de enfermedades y la promoción de la salud. Es interesante observar que, contrario a lo que el gobernador afirmaba en febrero de 2020, el acuerdo no condiciona a Jalisco a adherirse al esquema de compras consolidadas de medicamentos por parte del Insabi, pues se establece que los recursos para dicho concepto se transfieren de manera líquida a la entidad. Sin embargo, el acuerdo sí estableció un régimen diferenciado en lo relativo a la atención de alta especialidad, el denominado “tercer nivel”, cuyas intervenciones suelen ser muy costosas y ser fuente de “gastos catastróficos” para las personas. Se determinó que los recursos para atender ese tipo de intervenciones se financiarían a través del Fondo de Salud para el Bienestar (sustituto del Fondo de Gastos Catastróficos durante la era del *sp*) y que la adquisición de medicamentos e insumos en ese caso sí quedaría a cargo del Insabi y la entrega a Jalisco se llevaría a cabo en especie, no en efectivo.

Finalmente, el acuerdo establece que Jalisco aportaría un monto de 1 725.2 millones de pesos para ese mismo ejercicio fiscal, lo cual representa 35% del total de recursos que Jalisco tendría ese año para atender a la población sin seguridad social. Nuevamente, observe el lector que el monto de la aportación estatal acabó siendo equivalente a lo que el gobernador, en su declaración, calificó como una amenaza y que se había negado a suscribir días antes.

Los primeros resultados

A pesar de que Jalisco no es de los estados con mayores niveles de pobreza en el país (en 2018 el porcentaje de personas en esa situación era de 28.8%, muy por debajo del promedio nacional, 41.9%), casi la mitad de su población se encuentra desprotegida de los beneficios de la seguridad

social, entre ellos la atención de la salud. En un país donde el acceso a la seguridad social depende exclusivamente de que las personas tengan un contrato de trabajo asalariado, no es sorprendente observar que casi dos de cada diez personas reportaban carecer de acceso a servicios de salud en 2018 (cuadro 7.2). Es decir, el nuevo gobierno de AMLO parecía acertar en su diagnóstico de que el Seguro Popular no había logrado resolver el grave problema de desprotección de la salud. Aun así, apenas dos años después del inicio de su administración, la carencia por acceso a servicios de salud en Jalisco aumentó a 32.1%, es decir, casi 13 puntos porcentuales más que en 2018, afectando a 2 690 000 personas. ¿Significa ello que la decisión de Jalisco de no adherirse al Insabi fue equivocada? ¿Mantener bajo la jurisdicción estatal la operación del sistema público de salud ocasionó que más de un millón de jaliscienses se quedaran sin acceso a los servicios? Considero que difícilmente podría sostenerse un argumento así, pues el aumento tan drástico de carencias por acceso a servicios salud ocurrió bajo un contexto de crisis sanitaria desatada por el inicio de la pandemia por covid-19 en marzo de ese año, donde los servicios de salud enfrentaron picos de demanda inusuales y varias unidades médico-hospitalarias tuvieron que reconfigurar sus esquemas de atención para atender a pacientes contagiados por el nuevo virus (Secretaría de Salud, 2020). Además, el aumento en la carencia por acceso a servicios de salud no solo ocurrió en Jalisco, sino a nivel nacional, donde esta pasó de 16.2% en 2018 a 28.2% en 2020.

Cuadro 7.2. Pobreza y carencias por acceso a la seguridad social y a servicios de salud en Jalisco

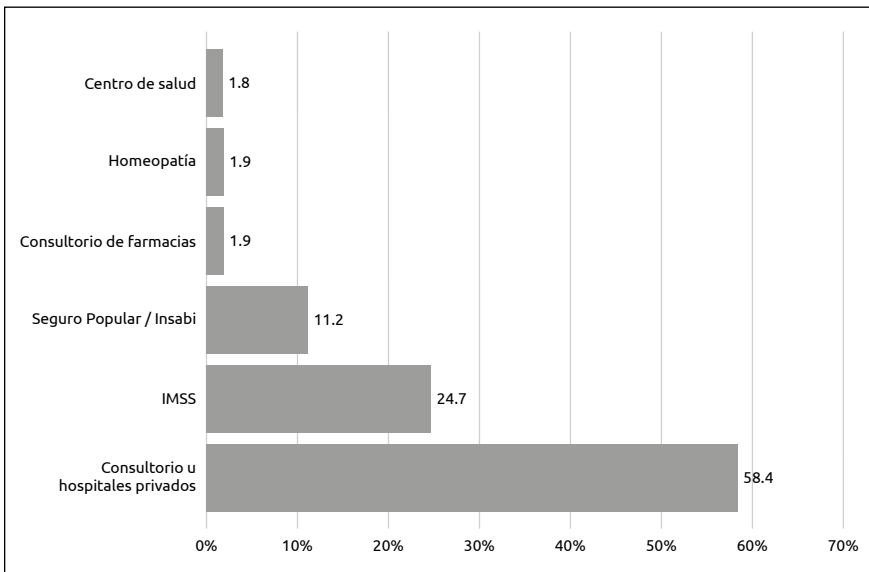
Indicadores	Porcentaje		Miles de personas	
	2018	2020	2018	2020
Población en situación de pobreza	27.80	31.40	2 285.8	2 633.4
Carencia por acceso a la seguridad social	45.50	44.40	3 742.4	3 722.0
Carencia por acceso a los servicios de salud	19.40	32.10	1 591.0	2 690
Fuente: Coneval (2020b).				

Un estudio reciente (Anaya *et al.*, 2021) reveló que, entre marzo y noviembre de 2020, la covid-19 infectó a, por lo menos, 138 367 personas en

Jalisco, es decir que al menos un integrante del 5.9% del total de hogares en el estado resultó infectado (cuadro 7.3). Aun suponiendo que tan solo un miembro por hogar se contagió del virus, dicha cifra supera considerablemente las estimaciones del gobierno federal, según las cuales el número de contagios acumulados en ese mes ascendían tan solo a 41 266 casos. Entre quienes enfermaron de covid-19 y requirieron servicios de hospitalización, casi seis de cada diez hogares reportaron haberlo hecho en instituciones del sector privado, lo cual posiblemente se debió a la falta de disponibilidad de espacios en clínicas y hospitales del sector público, a los largos tiempos de espera que les caracteriza o a una combinación de ambos (gráfica 7.3). En los hospitales del IMSS se atendió la cuarta parte de los hogares, mientras que tan solo 11.2% de los mismos lo hizo en las unidades médicas del sistema estatal de salud, es decir las que prestaban servicios que el Seguro Popular financió durante varios años y que ahora recibirían recursos del nuevo Insabi. Teniendo Jalisco casi a la mitad de su población sin cobertura de la seguridad social, resulta sorprendente que un porcentaje tan bajo de personas haya acudido a las instituciones médicas destinadas a su atención, lo cual posiblemente se explique por la baja capacidad de respuesta de los servicios estatales de salud.

Cuadro 7.3. De marzo a la fecha, ¿algún miembro de su hogar se ha contagiado de covid-19?

Respuestas	Porcentaje
Sí	5.9
No	93.3
Sospechamos, pero no estamos seguros	0.8
Fuente: elaboración propia con base en Anaya <i>et al.</i> (2021).	



Gráfica 7.3. En caso de haber acudido a servicios médicos, ¿en cuál institución se atendió?

Nota: las cifras se circunscriben a quienes se contagiaron de covid-19 y requirieron hospitalización.

Fuente: elaboración propia con base en Anaya *et al.* (2021).

Conclusiones

El ejercicio del derecho a la salud sigue siendo una de las grandes deudas sociales del Estado mexicano, pues el acceso a los servicios, en lugar de garantizarse a través de un régimen universal, se lleva a cabo mediante un sistema fragmentado que sigue dependiendo de la inserción de las personas al mercado laboral (Frenk y Gómez-Dantés, 2008). El SP fue un esfuerzo importante para mitigar el problema de desprotección financiera entre quienes carecen de seguridad social, ya que logró que la lógica del financiamiento de los servicios respondiera a la demanda y no a la oferta, corresponsabilizó a los gobiernos estatales de contribuir con recursos propios y logró equilibrar el gasto público entre personas aseguradas y no aseguradas. Conviene enfatizar que estos cambios se lograron a través de mecanismos institucionales que le dieron estabilidad como política pública. Desde luego, sus limitaciones fueron considerables, sobre todo porque la calidad y oportunidad de los servicios siguieron dependiendo de las ca-

pacidades de cada sistema estatal, exacerbando así la desigualdad en salud y también porque varios gobiernos estatales abusaron de los recursos que se les transferían. El gobierno de AMLO fue certero en su diagnóstico sobre los problemas de funcionamiento del SP, pero no resulta del todo claro si su solución fue acertada: el Insabi nació como una promesa de gratuidad de servicios de salud y medicamentos para personas sin seguridad social, pero su andamiaje institucional no ha logrado dar certezas suficientes sobre los elementos clave de su funcionamiento, tales como sus reglas de operación interna (las cuales no se publicaron en los plazos oficiales), los criterios de distribución territorial de sus recursos, los estándares de calidad esperables de las unidades de salud, entre muchos otros. Sin estas precisiones, se corre el riesgo de que el financiamiento de los servicios de salud acabe en el terreno de la discrecionalidad y la arbitrariedad, que los estados vuelvan a relajar su corresponsabilidad financiera, que la calidad de los servicios empeore y que la universalidad de la salud sea un objetivo cada vez más lejano.

La disyuntiva que enfrentó Jalisco en su decisión de cómo definir su vinculación con el Insabi a inicios de 2020 ofrece pistas muy útiles para entender las implicaciones del desmantelamiento del SP a nivel nacional. En primer lugar, la negativa del gobernador de adherirse al nuevo instituto, si bien puede leerse como una maniobra que le permitía diferenciarse políticamente del gobierno federal, también se explica por la gran incertidumbre que desde el inicio caracterizó al proyecto: un marco institucional ambiguo no es proclive a generar confianza entre los actores. En segundo lugar, la renuencia a ceder los servicios estatales de salud a favor del Insabi sugiere que el sistema público de provisión de servicios de salud en Jalisco ha funcionado razonablemente bien, lo cual podría haber sido resultado de la descentralización de la salud en la década de 1990, cuando se crearon hospitales que también funcionan como formadores de recursos humanos para el sector salud. Sería poco comprensible que un estado que, durante años, logró desarrollar una red funcional de servicios sanitarios, terminara por cederlo a una institución nueva que, por otra parte, no ofrece certezas suficientes sobre cómo va a operar. En tercer lugar, este trabajo ha mostrado que Jalisco fue de los estados del país que más contribuyeron al financiamiento del SP, es decir que aportaron recursos propios en mucho mayor proporción que otros, lo cual abona todavía más al argumento de

este trabajo: que Jalisco tenía pocos incentivos a ceder la operación de su sistema de salud al gobierno federal, pues estaba en mejores condiciones, en comparación con otros estados, de mantener su operación.

Aunque podría afirmarse que la decisión de Jalisco de no adherirse al Insabi estuvo bien fundamentada, es prematuro evaluar sus resultados. El aumento considerable de la carencia de servicios de salud en 2020 difícilmente puede atribuirse a dicha decisión, pues el acuerdo de coordinación apenas se había firmado a finales de febrero de ese año y un mes después comenzó la pandemia por covid-19, la cual sí resultó un evento crítico que ejerció una enorme presión sobre el sistema de salud no solo de Jalisco, sino del mundo entero. Sin embargo, el uso tan generalizado de servicios de salud privados frente a la baja utilización de los servicios estatales durante los primeros meses de la pandemia deben alertarnos sobre la fragilidad del sistema público de salud y sobre la urgente necesidad de transitar hacia un sistema universal donde la salud deje de ser una prestación laboral y se ejerza como un auténtico derecho humano.

Referencias

- ALFARO, E. [@EnriqueAlfaroR] (2020). Me da mucho gusto informar que el @GobiernoJalisco y el @GobiernoMX hemos llegado a un acuerdo con el tema de la salud [Tweet]. Twitter. En <https://twitter.com/EnriqueAlfaroR/status/1224751801792114688>
- ANAYA, A., Foust, D. y Moreno, C. (2021). *Vigencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales durante la pandemia de Covid-19 en Jalisco, Informe de investigación*. ITESO. En <https://transformaciones.iteso.mx/informe-encuesta-Covid-desc/>
- Auditoría Superior de la Federación (2018). Informe de Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017. En <http://informe.asf.gob.mx>
- Auditoría Superior de la Federación (2020). Informe de Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019. En <http://informe.asf.gob.mx>
- Coneval (2020a). El sistema de protección social en salud: resultados y diagnóstico de cierre, México: Coneval. En https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Analisis_SPSS_2020.pdf

- Coneval (2020b). Medición de pobreza 2020 en Jalisco. México. Coneval. En <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Jalisco/Paginas/principal.aspx>
- Diario Oficial de la Federación (2020). Acuerdo de Coordinación para garantizar la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y demás insumos asociados para las personas sin seguridad social en los términos previstos en el Título Tercero Bis de la Ley General de Salud, que celebran el Instituto de Salud para el Bienestar y el Estado de Jalisco.
- El Diario NTR (2020a). UdeG, a favor de no adhesión al Insabi. *El Diario NTR*. En https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=142415
- El Diario NTR (2020b). Tras manifestación, comprarán medicinas. *El Diario NTR*. En https://ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=143015
- El Informador (2020a). En IMSS Jalisco ignoran nueva atención gratuita. *El Informador*. En <https://www.informador.mx/Jalisco/En-IMSS-Jalisco-ignoran-nueva-atencion-gratuita-20200102-0026.html>
- Expansión Política (2020). Con Insabi o sin Insabi: ¿qué gobernadores ya se adhirieron? *Expansión Política*. En <https://politica.expansion.mx/estados/2020/02/07/con-insabi-o-sin-insabi-que-gobernadores-ya-se-adhirieron>
- FLAMAND, L. y Moreno, C. (2014). *Seguro popular y federalismo en México: un análisis de política pública*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- FRENK, J., Knaul, F., Gómez-Dantés, O. y Arreola-Ornelas, H. (2018). La brecha de la salud. *Nexos*.
- FRENK, J. y Gómez-Dantés, O. (2008). *Para entender el sistema de salud en México*. México: Nostra Ediciones.
- GAKIDOU, E., Lozano, R., González-Pier, E., Abbott-Klafter, J., Barofsky, J. T., Bryson-Cahn, C., Feehan, D. M., Lee, D. K., Hernández-Llamas, H. y Murray, C. J. L. (2007). Evaluación del impacto de la reforma mexicana de salud 2001-2006: un informe inicial. *Salud Pública de México*, núm. 49 (sup.1), pp. 88-109.
- GONZÁLEZ-BLOCK, M. Á. (1992). Descentralización del sector salud en México: alcances y limitaciones de los sistemas locales de salud. *Salud Pública de México*, núm. 34, pp. 117-133.
- GONZÁLEZ PIER, E., Barraza, M., Gutiérrez, C. y Vargas, A. (coords.) (2006). *Sistema de Protección Social en Salud: elementos conceptuales, financieros y operativos*. México: Secretaría de Salud- FCE.

- KNAUL, F. M., González-Pier, E., Gómez-Dantés, O., García-Junco, D., Arreola-Ornelas, H., Barraza-Lloréns, M. y Frenk, J. (2012). The quest for universal health coverage: achieving social protection for all in Mexico. *The Lancet*, 380(9849), pp. 1259-1279.
- Milenio (2019). Se le 'pierden' 16 mil mdp al Seguro Popular: ASF. *Milenio*. En <https://bit.ly/2BTINSD>.
- Milenio (2020a). Jalisco y BC también se rebelan contra el Insabi. *Milenio*. En <https://www.milenio.com/politica/Jalisco-y-bc-tambien-se-rebelan-contr-el-insabi>
- Milenio (2020b). No aceptaré todo o nada con Insabi, asegura Alfaro. *Milenio*. En <https://www.milenio.com/politica/gobernador-de-Jalisco-no-acceptare-todo-o-nada-con-insabi>
- Organización Mundial de la Salud (2010). Informe sobre la salud en el mundo: la financiación de los sistemas de salud: el camino hacia la cobertura universal. Ginebra: OMS.
- Secretaría de Gobernación (2019). Iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General de Salud, de la Ley de Coordinación Fiscal y de la Ley de los Institutos Nacionales de Salud en materia de acceso a los servicios de salud y medicamentos asociados para las personas que no poseen seguridad social. México: Sistema de Información Legislativa.
- Secretaría de Salud (2020). Lineamientos de reconversión hospitalaria. México. Secretaría de Salud. En <https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/04/Documentos-Lineamientos-Reconversion-Hospitalaria.pdf>
- SOSA-RUBÍ, S., Galárraga, O. y Harris, J. (2009). Heterogeneous impact of the «Seguro Popular» program on the utilization of obstetrical services in Mexico, 2001-2006: A multinomial probit model with a discrete endogenous variable. *Journal of Health Economics*, 28(1), pp. 20-34.
- WIRTZ, V. J., Santa-Ana-Tellez, Y., Servan-Mori, E. y Avila-Burgos, L. (2012). Heterogeneous effects of health insurance on out-of-pocket expenditure on medicines in Mexico. *Value in Health*, 15(5), pp. 593-603.

8. Diagnóstico y evaluación de políticas públicas en materia de salud

Alfonso Petersen

Hacer un análisis de las políticas públicas y las acciones implementadas por la actual administración estatal en temas de salud requiere hacer un recorrido histórico de las medidas llevadas a cabo en los últimos años por los gobiernos estatal y federal en este ámbito, pues dada la interdependencia que existe entre las instituciones local y federal, es prácticamente imposible hacer una separación entre ambas.

Durante los últimos 25 años, el sector salud en México ha experimentado varios cambios enfocados a su fortalecimiento, en consonancia con la visión desarrollada en los años ochenta por el entonces secretario de Salud, el doctor Guillermo Soberón Acevedo. A través de la modificación del artículo 4º constitucional, el doctor Soberón promovió un cambio en la responsabilidad del Estado con respecto al cuidado de la salud de la población. Se estableció el derecho a la protección de la salud y se asignó al Estado la responsabilidad de buscar de forma más directa alternativas para la prevención y atención de la salud de la población. Esto motivó que en los siguientes años se llevaran a cabo una serie de acciones encaminadas a cumplir lo establecido en el artículo 4º. Enumero a continuación las que considero más importantes.

1. En el gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se desempeñó como secretario de salud el doctor Jesús Kumate Rodríguez, médico e investigador en infectología. Durante este periodo, se fortalecieron las acciones enfocadas al diagnóstico, tratamiento oportuno e intervención temprana de las enfermedades infecciosas a través de diversas estrategias, de

las cuales destacaré dos. Primero, la implementación, distribución, capacitación para su manejo y abasto suficiente del suero Vida Suero Oral, diseñado para evitar las complicaciones y fallecimientos asociados a la deshidratación provocada por enfermedades infecciosas respiratorias y gastrointestinales. Con esta estrategia se disminuyó la mortalidad infantil. Segundo, el fortalecimiento del Programa de Vacunación Universal y la respectiva cartilla de vacunación. Esta estrategia marcó el inicio de la disminución en la prevalencia de las enfermedades prevenibles por vacunación.

2. Bajo la administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, fungió como secretario de salud el doctor Juan Ramón de la Fuente Ramírez, médico psiquiatra, investigador y académico. En esta administración, a finales de los años noventa, se llevó a cabo el proceso de descentralización de los servicios de salud, bajo la premisa de que las decisiones de salud debían tomarse más cerca de donde surgen las necesidades. Se otorgó a las entidades federativas la responsabilidad de manejar el presupuesto de salud de acuerdo con los lineamientos establecidos por las autoridades federales. Asimismo, se asignaron a los estados las responsabilidades laborales y patrimoniales, a través de los acuerdos de transferencia de la relación laboral; del cuidado de la infraestructura y los bienes muebles e inmuebles, y de la contratación de servicios necesarios para la operación de la dependencia, incluyendo el abasto de medicamentos. Para atender las necesidades mencionadas, mantener el liderazgo de la Secretaría de Salud Federal y cumplir con los acuerdos establecidos con el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Secretaría de Salud (SNTSA), que deseaba mantenerse como el único sindicato, se estableció el requisito jurídico-financiero de crear Organismos Públicos Descentralizados (OPD) en las entidades federativas, los cuales asumirían los recursos financieros, muebles e inmuebles, así como la relación laboral con los trabajadores. El director del organismo sería el secretario de Salud y el organismo estaría coordinado por una junta de gobierno, integrada por la Secretaría de Salud Federal, el SNTSA y representantes de diferentes dependencias del gobierno de Jalisco. Para fines prácticos, el gobierno de Jalisco se convertía en el órgano operador de la salud. En el caso de Jalisco, el presupuesto de salud del OPD representa aproximadamente el 95% de los recursos para la salud pública. Debido a la histórica relación de los hospitales civiles con la Universidad de Guadalajara, en Jalisco se crearon dos OPD: 1. Servicios de Salud Jalisco, responsable

de la operación de los recursos trasferidos por el gobierno federal, y 2. Hospitales civiles de Guadalajara, que recibe presupuesto federal y estatal. Aproximadamente el 90% de la inversión en salud que hace el gobierno estatal se ejerce en los hospitales civiles.

3. En 2000, el presidente Vicente Fox Quezada nombró como secretario de Salud al doctor Julio Frenk Mora, médico especialista en salud pública, con gran experiencia nacional e internacional en sistemas de salud. Durante esta administración, se promovió la generación de un sistema de salud que respondiera a las necesidades del México actual y garantizara el derecho a la protección de la salud, consagrado en el artículo 4° constitucional. Este nuevo sistema separó el derecho a la protección de la salud de la situación laboral. Así, se creó el Sistema de Protección Social en Salud para la población no atendida por el IMSS (aproximadamente 50% de la población general), operativamente conocido como Seguro Popular. El Seguro Popular se enfocó en atender, de manera progresiva, las necesidades de salud de la población no derechohabiente de algún sistema de seguridad social, mediante un esquema de financiamiento por el cual, al cabo de siete años, las personas afiliadas al Seguro Popular podrían recibir un financiamiento del Estado proporcional al que reciben los derechohabientes. La operación del Seguro Popular se dejó a cargo de las entidades federativas, en estricto apego a lo establecido en los acuerdos para la descentralización de los servicios de salud.

4. En 2006, durante la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa, se desempeñó como secretario de Salud el doctor José Ángel Córdova Villalobos, médico especialista en gastroenterología y expresidente de la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados. A dos años del inicio de operaciones del Seguro Popular y su estrategia de financiamiento progresivo, se implementó la estrategia “Seguro Popular para una nueva generación”, enfocada al fortalecimiento de la vigilancia y atención oportuna y adecuada del embarazo, parto, puerperio y recién nacido y, en general, a la protección de la salud materno-infantil, incluyendo enfermedades y complicaciones. Se iniciaron así la protección financiera de enfermedades como el cáncer infantil y las operaciones del Fideicomiso de Protección para Gastos Catastróficos, establecido en la ley que dio origen al Seguro Popular. Este fideicomiso se enfocó en la cobertura de atención de enfermedades de alto costo, mediante la incorporación progresiva de enfermedades de acuerdo

con la capacidad financiera del fideicomiso. Con esto se incrementó de forma importante la capacidad financiera del Sector Salud público (no enfocado a derechohabientes). Esto, aunado a que el afiliado podía demandar jurídicamente los derechos establecidos en la póliza del Seguro Popular, generó la necesidad de buscar alternativas enfocadas a mejorar la operación del Sistema, incluidos los servicios de administración y la entrega de medicamentos en establecimientos conocidos como Farmacias del Seguro Popular. Dado que la compra, distribución, almacenamiento, dispensación y caducidades de los productos se estableció como responsabilidad del proveedor, se incrementó de forma importante el abasto en las unidades de salud (desde casas de salud hasta hospitales de alta especialidad) y con ello, la satisfacción de los usuarios de los servicios. Sin embargo, también se incrementaron los costos. Esto generó problemas administrativos, financieros y políticos importantes, derivados de la alta demanda de servicios de salud y medicamentos. Aumentaron así las observaciones de los organismos fiscalizadores, la corrupción derivada del incremento en la inversión y la tentación política de cuestionar y tratar de oscurecer los avances en el Sistema de Salud.

5. Con la llegada del presidente Enrique Peña Nieto en 2012 asumió el cargo de secretaria de Salud la doctora Mercedes Juan López, médica especialista en rehabilitación, con gran conocimiento del sector salud por su experiencia como diputada y funcionaria tanto de la Secretaría de Salud, principalmente en áreas relacionadas con la regulación sanitaria, como del Consejo de Salubridad General, del que fue secretaria durante la administración del presidente Fox. Debido a: a) las críticas, los señalamientos de las entidades fiscalizadoras y las evidencias de corrupción; b) el incremento en la inversión en salud, principalmente en el área relacionada con el abasto de medicamentos, y c) la consecuente disminución en inversión en actividades de prevención, la doctora Juan López decidió llevar a cabo una modificación en la programación presupuestal, con el objetivo de proteger el recurso para la compra de vacunas e insumos para la salud preventiva. Esto disminuyó la capacidad de inversión de las entidades federativas en la compra de medicamentos e insumos para la atención médica. Como consecuencia de ello, las estructuras operativas de los estados, conocidas como OPD Servicios de Salud, comenzaron a endeudarse progresivamente con los proveedores de estos medicamentos e insumos. Aproximadamente

a la mitad del sexenio del presidente Peña Nieto, ocurrieron dos sucesos importantes. Primero, el nombramiento como secretario de Salud del doctor José Narro Robles, médico especialista en medicina comunitaria, exrector por dos periodos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), exsecretario general por dos periodos de la misma institución y exsubsecretario de Planeación Sectorial de la Secretaría de Salud Federal durante la administración del presidente Zedillo. Segundo, el inicio de una disminución progresiva del presupuesto de la Secretaría de Salud, lo que obligó a buscar estrategias de fortalecimiento del abasto y disminución del costo. Así, bajo la coordinación del IMSS, se implementaron las compras consolidadas con licitaciones internacionales, mediante la participación voluntaria de las entidades federativas. Lamentablemente, esta estrategia impactó de manera negativa el abasto de medicamentos de las entidades federativas participantes, como consecuencia del incumplimiento de los proveedores y la necesidad de reestablecer la estrategia de almacenamiento, distribución, dispensación y caducidad de los medicamentos.

6. Al iniciar su administración en 2018, el presidente López Obrador nombró como secretario de salud al doctor Jorge Alcocer Varela, médico, investigador y académico ampliamente reconocido en el área de la reumatología. En consonancia con su visión sumamente crítica sobre el Seguro Popular, retroalimentada por los problemas en la operación de este programa mencionados previamente, el presidente López Obrador, bajo el lema de que “el Seguro Popular ni es seguro ni es popular”, promovió una nueva estrategia de centralización de las decisiones sobre la salud y el manejo del presupuesto. Como parte de esta, se creó el Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi), al que las entidades federativas podrían incorporarse voluntariamente (Jalisco decidió no hacerlo); y, más recientemente, el IMSS Bienestar, que permite al IMSS operar directamente los hospitales que dependen de la Secretaría de Salud. La operación de estas políticas y estrategias se ha visto enormemente afectada por la pandemia por covid-19, que ha obligado a distraer una gran cantidad de recursos económicos y humanos para la compra y aplicación de vacunas contra esta enfermedad.

A lo largo de estos periodos, Jalisco se ha mantenido alineado y cercano a las políticas nacionales. Ha sido reconocido por la implementación de acciones novedosas en materia de salud, incluyendo los programas pilotos

del Seguro Popular y el sistema administrativo de surtimiento de recetas. Sin embargo, también ha sido señalado por irregularidades administrativas y denuncias de corrupción, que han incluso motivado acciones penales en contra de algunos funcionarios.

En este contexto, en 2018 inició la actual administración estatal con el gobernador Enrique Alfaro Ramírez, quien nombró como secretario de salud al doctor Fernando Petersen Aranguren, médico cardiólogo de amplio reconocimiento social, y exjefe de departamento y división en el Hospital Civil de Guadalajara. Antes del inicio de la administración, Alfaro Ramírez y Petersen Aranguren propusieron modificar la Ley Estatal de Salud para separar la Secretaría de Salud, responsable de operar el 5% del presupuesto de la salud pública, del OPD Servicios de Salud Jalisco, que opera el 95% de este presupuesto. Con esta modificación el OPD ya no estaría bajo la dirección del secretario de salud, sino que tendría un director independiente. Este cambio tenía como objetivo fortalecer el liderazgo de la Secretaría de Salud en el sector, a través de descargar a esta institución de responsabilidades operativas. Por motivos políticos y considerando la importancia de ambas instituciones, se decidió colocar dos perfiles diferentes, no necesariamente afines, en cada una de estas instituciones. Con el paso del tiempo, se generaron problemas de comunicación entre las instituciones y duplicidad de funciones, y, tras una serie de denuncias públicas de corrupción, en el primer tercio de la administración se removió de su puesto a la directora del OPD, la dentista Consuelo Robles Sierra quien, empoderada por el gran presupuesto operativo que controlaba y por su cercana relación con el gobernador, había tomado decisiones no acordadas previamente con el secretario, al que nunca consideró como su jefe directo. Si bien se ha fortalecido el liderazgo de la Secretaría de Salud Jalisco en esta administración, esto no se debe a la operación actual de ambas instituciones por separado, sino a la personalidad y capacidad de gestión de Petersen Aranguren; su forma de enfrentar la pandemia por covid-19 de forma conjunta con otros actores del Sector Salud en Jalisco y la eficiente operación del sistema de vacunación contra covid-19 establecido por la Secretaría de Salud Jalisco.

Otra acción del actual gobierno que debe destacarse en materia de salud es la decisión de no incorporar a Jalisco al recientemente creado Insabi —decisión tomada en un contexto marcado por diferencias entre el gobernador Alfaro y el presidente de la república. Las políticas del Insabi

orillaban a las entidades federativas a alinearse a decisiones centralizadas, con lo cual se quitaba liderazgo a las secretarías de salud estatales. Para fines prácticos, estas quedaban como estructuras operativas estatales: los directores de los OPD se convertían en delegados de las autoridades federales, mientras que los secretarios de Salud estatales, en figuras con muy poca capacidad de decisión.

Debe mencionarse también la creación por parte del gobierno estatal de un fondo emergente para el tratamiento de niños con cáncer, como respuesta al desabasto de medicamentos oncológicos provocado por una serie de decisiones tomadas por el gobierno federal, que incluyen la desaparición del Fideicomiso de Protección para Gastos Catastróficos; el cierre de algunas plantas de producción de medicamentos oncológicos por razones que no han quedado suficientemente clarificadas y la propuesta de obtener mejores precios a través de licitaciones internacionales. La creación de este fondo ha sido sin duda un “salvavidas” para los niños afectados y sus familias.

Con la pandemia de covid-19 y sus necesidades económicas y operativas se canalizó una gran parte del presupuesto de salud para la compra de vacunas. Para combatir la pandemia, se han utilizado recursos de diversas fuentes, incluido el Fideicomiso de Protección para Gastos Catastróficos, y se ha destinado mayor personal de salud a la atención hospitalaria de complicaciones y la aplicación de vacunas. Como consecuencia de esto, en las diferentes unidades de salud se ha disminuido la capacidad de atención de otras enfermedades, particularmente las crónico-degenerativas, y la prevención de enfermedades (por ejemplo, a través de la vacunación universal). Esto tendrá sin duda un impacto considerable en la salud de las personas afectadas.

A pesar de los enfrentamientos entre el gobernador del estado y el rector general de la Universidad de Guadalajara, institución hermana de los Hospitales Civiles y con gran influencia sobre estos, no se ha mermado el liderazgo de la Secretaría de Salud. Gracias a esto, se ha mantenido una comunicación entre la Secretaría de Salud y los Hospitales Civiles, que ha permitido la implementación conjunta de políticas públicas para la prevención, control y atención de personas afectadas por la covid-19 y otras enfermedades.

En conclusión, considero que en materia de salud se registran tanto aciertos como desaciertos en la actual administración estatal. Por motivos de espacio mencionaré solo uno de cada uno.

Desacuerdo: separar la estructura de la Secretaría de Salud del OPD Servicios de Salud Jalisco, con lo cual el secretario de salud dejó de dirigir el OPD. — Si bien eso sería lo ideal, considero que aún no era el momento para ello—. Las instituciones federales (IMSS, ISSSTE) son centralizadas, obedecen a sus autoridades nacionales y atienden las solicitudes estatales previa autorización; la separación del OPD Servicios de Salud Jalisco de la Secretaría de Salud se realizó sin el andamiaje legal necesario para fortalecer el liderazgo de la dependencia y sus autoridades con respecto a los demás integrantes del sector salud; como mencioné previamente, el nombramiento de carácter político de la primera directora del OPD generó un conflicto entre las autoridades de salud del estado, que culminó con la salida de la directora del OPD, en medio de acusaciones de corrupción.

Acuerdo: el manejo de la pandemia por la covid-19; la implementación de políticas públicas y estrategias para la prevención; la atención de las personas afectadas por la enfermedad, principalmente de aquellas que sufrieron alguna complicación; y la estrategia de vacunación han marcado sin duda una diferencia importante con respecto a otras entidades federativas.

Referencias

- Diario Oficial de la Federación (25 de septiembre de 1996). Acuerdo Nacional para la Descentralización de los Servicios de Salud. En https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4900841&fecha=25/09/1996#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación (5 de abril de 2004). Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Protección Social en Salud. Última reforma publicada DOF 17 de diciembre de 2014. En <https://www.gob.mx/salud/seguropopular/documentos/reglamento-de-la-ley-general-de-salud-en-materia-de-proteccion-social-en-salud>
- Diario Oficial de la Federación (4 de julio de 2004). Acuerdo por el que la Secretaría de Salud da a conocer las reglas de operación e indicadores de gestión y evaluación del Programa Salud para Todos (Seguro Popular de

- Salud). En https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=692771&fecha=04/07/2003#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación (19 de noviembre de 2020). Estatuto Orgánico del Instituto de Salud para el Bienestar. En https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5605322&fecha=19/11/2020#gsc.tb=0
- Gobierno del Estado de Jalisco (10 de abril de 1997). Decreto No. 16526. Ley del Organismo Público Descentralizado “Servicios de Salud Jalisco”.
- Gobierno del Estado de Jalisco (6 de mayo de 1997). Acuerdo de Coordinación que celebran las secretarías de Salud, Hacienda y Crédito Público, Contraloría y Desarrollo Administrativo, y el Estado de Jalisco, para la descentralización integral de los servicios de salud en la Entidad. En <https://info.jalisco.gob.mx/gobierno/documentos/7867>
- Gobierno del Estado de Jalisco, Poder Legislativo, Secretaría General de Gobierno (10 de abril de 1997). Decreto No, 16527. Ley del Organismo Público Descentralizado “Hospital Civil de Guadalajara”.
- LÓPEZ FONSECA, R. (10 de agosto de 2022). Más de 200 niños con cáncer en Jalisco reciben apoyos de la Sociedad Civil y del gobierno estatal. *44 Noticias*. En <https://udgtv.com/noticias/ninos-cancer-en-jalisco-reciben-apoyos-de-la-sociedad-civil-gobierno/>
- Periódico Oficial del Estado (13 de marzo de 1997). El Estado de Jalisco, Tomo CCCXXV. En <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/Servicios/sistemas/SIP/decretos/decretos/Decretos%20LIV/Decreto%2016526.pdf>

9. Entre la pandemia y las nuevas normas

Juan Carlos Silas Casillas

Introducción

La intervención educativa como política pública y el análisis de su fundamento constituyen arenas muy amplias para el intercambio de ideas. Los fines, medios y resultados de las intervenciones educativas suelen estar cargados de perspectivas diversas, divergentes y hasta tensas. Por ello es frecuente encontrar voces que proponen alguna idea, que de inmediato son contrastadas por otras que sugieren algo diferente y hasta antagónico.

La política pública educativa se convierte entonces en un campo en que se encuentran las ideas y agendas públicas y privadas y en el que, pese al innegable interés por atender de manera adecuada las necesidades públicas, sus medios se convierten en áreas de debate. En el caso concreto de la política pública educativa en Jalisco en el actual periodo de gestión estatal (2018-2024) se pueden señalar algunos elementos interesantes. Este texto se enfoca en el nivel de educación básica y da cuenta de manera muy sucinta acerca de 1. La manera en que se creó el modelo de las Comunidades de Aprendizaje en y para la Vida (CAV) como la aportación jalisciense a la educación, 2. Cómo se ha hecho frente a las condiciones de aprendizaje que trajo el confinamiento durante la pandemia y 3. Los movimientos en torno a la legislación en materia educativa desarrollada en el actual sexenio. No es pretensión hacer un juicio sumario pues, además de imposible, ya que están en proceso, es inadecuado porque se requiere hacer una valoración más profunda, lo que se hace es una descripción sencilla, se llega a la conclusión de que las acciones emprendidas por el gobierno de Jalisco y se lanzan algunas recomendaciones de análisis en general.

Esta revisión se hace teniendo como hilo conductor la concordancia de las acciones del gobierno estatal con los fundamentos de análisis de las políticas públicas y toma como base, por un lado, que las políticas públicas son “Actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos” (Subirats, 1989, p. 43). Luis Aguilar, uno de los analistas de política pública más connotados en México, desde las primeras páginas de la amplia introducción que escribió en el texto del 2010 llamado “Política Pública” de la Biblioteca Básica de la Administración Pública, deja en claro que estas acciones de gobierno tienen dos dimensiones: una política y otra de carácter técnico. Señala que tienen un componente normativo y un componente científico-técnico (Aguilar, 2010).

Por un lado, son acciones de política, en tanto se orientan a realizar objetivos de interés y beneficio social general (en el marco de las prescripciones constitucionales y legales), y por el otro son acciones que se sustentan en un razonamiento técnico-causal con el fin de alcanzar los objetivos deseados y conseguir que las intenciones de los gobernantes se vuelvan hechos sociales (Aguilar, 2010, p. 17).

El mismo Aguilar aporta cinco rasgos esenciales respecto de la política pública que guiarán esta contribución. Por política pública se entiende:

1. Un conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema.
2. Un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por el tipo de interlocución que tiene lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía.
3. Un conjunto de acciones a emprender que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas y cuya decisión las convierte formalmente en públicas y legítimas.

4. Un conjunto de acciones que son llevadas a cabo por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles).
5. Un conjunto de acciones que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad (Aguilar, 2010, p. 29).

Es decir, que una verdadera política pública no es una acción de gobierno “singular y pasajera” que se genera como respuesta (o reacción) a circunstancias políticas particulares o demandas sociales coyunturales. Por el contrario, una política pública verdadera se debe caracterizar por: a) orientarse a atender objetivos de interés o beneficio público (constitucional o legalmente establecidos) y ser la manera idónea de llevarlos a cabo; b) que haya existido una genuina participación ciudadana en conjunto con el gobierno en la definición de toda la cadena que consiste en objetivos, instrumentos y acciones de la política; c) la decisión de la política es tomada por un gobierno legítimo y con respeto a la legalidad, que garantiza el reconocimiento de parte de los actores involucrados; d) la implementación y evaluación de la política se realiza por parte del personal de la administración pública o en asociación con actores sociales o incluso a través de la delegación de atribuciones a los actores sociales.

El doctor Aguilar enfatiza que lo verdaderamente característico de las políticas públicas —y que se convierte en su distintivo—, es que se trata de la armónica integración de “un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas, que representan el modo en el que el gobierno realiza de manera permanente y estable las funciones públicas y atiende los problemas públicos: un patrón de actuación” (Aguilar, 2010, p. 29).

En este sentido, se analiza la política pública educativa en Jalisco desde la expectativa de encontrar un conjunto de acciones intencionales, con clara orientación de atender un objetivo de beneficio público. Que cuente con claros lineamientos de acción, bien establecidos quienes son los agentes, objetividad en la determinación de los recursos, herramientas, procesos y momentos de acción y una métrica valorativa establecida en diálogo con los actores involucrados. Si estos elementos no se encuentran a cabalidad, al menos deberá vislumbrarse una lógica operativa que dé fe de la existencia de la voluntad de atender asuntos importantes en la vida pública.

Este texto expone y analiza de manera breve tres acciones de política pública de la administración 2018-2024 del gobierno del estado de Jalisco en torno a la educación. Primero se revisa la fundamentación y puesta en marcha del modelo de las CAV como el esquema formativo tanto de individuos como de comunidades. En un segundo momento se hace un recuento de lo vivido en el estado a raíz de la pandemia y las maneras en que el gobierno atendió la emergencia sanitaria e hizo frente a las condiciones de aprendizaje que trajo el confinamiento durante la pandemia. Un tercer segmento contempla los movimientos en torno a la legislación en materia educativa desarrollada en el actual sexenio.

La apuesta estatal por las Comunidades de Aprendizaje en y para la Vida (CAV)

Desde el arranque de la gestión del ejecutivo estatal a principios de diciembre de 2018, con la mira puesta en la “refundación” de la vida pública en la entidad, se iniciaron los trabajos para la creación e instauración de un modelo educativo *ad hoc* para Jalisco. El titular de la Secretaría de Educación Jalisco (SEJ) convocó un grupo importante de académicos de diferentes instituciones públicas y particulares en la entidad e inició un diálogo que incluyó personal directivo de la misma SEJ. Con el título de “Recrea, educando para la vida” la Secretaría de Educación Jalisco (SEJ, 2019a) se abocó a poner las bases de este ambicioso proyecto que buscaba, sin contraponerse con el currículo nacional, ampliar las miras en el estado. Sus ejes: educación en y para la vida, educación con todos y para todos y, educación de calidad, guiaron el proceso. Durante diciembre de 2018 y enero de 2019 se realizaron consultas entre académicos y funcionarios, para finalmente tener como resultado un documento propositivo, mismo que se hizo público a finales de enero de 2019. A partir de ahí, el trabajo de llevarlo a cada rincón de la entidad y, especialmente, que los integrantes de las comunidades educativas lo hicieran vida, fueron el foco del trabajo de la SEJ.

Las CAV se entienden como “espacios donde los individuos comparten sus aprendizajes desde sus historias, reflexiones y prácticas de vida, los recrean en diálogo y los convierten en saberes compartidos para Ser, Estar

y Pertenecer a la vida en comunidad y fortalecer la humanidad” (Secretaría de Educación Jalisco, 2019b, p. 3). El postulado base de la SEJ, reflejado en la filosofía de las CAV, es que los seres humanos dependemos de la vida comunitaria para aspectos tan básicos como la supervivencia, al tiempo que también se requieren para otros tan importantes como la identidad y la cultura.

La misma SEJ expresa que la premisa clave, la piedra de toque del modelo, es el aprendizaje dialógico, mismo que pone su énfasis en los aspectos interactivos de la vida humana. Este tipo de aprendizaje se basa en varios principios: 1. El diálogo igualitario, que ocurre entre personas diferentes, que han tenido experiencias distintas, pero cuyas aportaciones tendrán el reconocimiento de su valía sin mediar posiciones jerárquicas; 2. La inteligencia cultural, misma que de acuerdo con la fundamentación oficial, incorpora tanto lo académico (formal, disciplinar) como lo práctico y lo comunicativo. Por tanto, el aprendizaje comunitario dependerá de la participación comunicativa de todos los involucrados; 3. La transformación, como componente básico, que orienta hacia cambiar el estado de las circunstancias y mejorar las condiciones de individuos y colectivos. Se busca evitar prácticas o discursos que solo reproduzcan el *estatus quo* o que impliquen cambios regresivos; 4. La dimensión instrumental de los conocimientos que permiten la vida en sociedad, mismos que complementan el diálogo; 5. La creación de sentido, en el marco de esfuerzos educativos que partan de la interacción y las necesidades de aprendizaje de personas y colectivos. Esto permite que sean los propios estudiantes los que generen y se apropien del sentido del aprendizaje y las acciones que le dan sustento; 6. La solidaridad, en la que se basa toda interacción humana y fundamentalmente las prácticas educativas que buscan superar el fracaso escolar y la exclusión; por último, 7. La igualdad de diferencias que, al ser un juego de palabras, lo que intenta resaltar es la inherente valoración de la diversidad de las personas como elemento de riqueza cultural (SEJ, 2019b, 2019c).

Un modelo que propone incorporar los preceptos señalados deberá ser plural y complejo. De lenta y cuidadosa constitución y requerirá de diálogo constante y mucha paciencia. Eso se asumió desde el comienzo por parte de la SEJ, misma que dejó en claro que cada CAV requeriría la participación activa de niñas, niños, adolescentes y jóvenes (es decir, estudiantes), profesores, personal administrativo y directivo escolar, padres

de familia y miembros de la comunidad. Esta agrupación de intereses, comprensiones y voluntades no es fácil ni rápida, requiere de persistencia y dirección no-impositiva. Es por ello que el trabajo de las CAV debió ir en etapas y contemplar de manera clara cuáles son los ejes de acción.

El modelo de las CAV se nutre de siete ejes de acción: 1. Formación integral de los alumnos y la consolidación de comunidades; 2. Calidad de vida y educativa; 3. La necesidad de reconocer la importancia de la función docente; 4. La corresponsabilidad de los diferentes actores; 5. La prioridad del trabajo pedagógico frente a las funciones administrativas de los directivos y de los docentes; 6. Las condiciones de infraestructura y equipamiento de las instituciones educativas; y 7. La relación y articulación entre los diferentes niveles educativos y sectores. Estos siete ejes corresponden con el diagnóstico de necesidades y proponían la articulación de los actores escolares y comunitarios. Por otro lado, el modelo propuso la utilización constante de varios principios como marco de la vida de las CAV: a) la innovación, b) la autonomía responsable, c) la corresponsabilidad social y d) la transparencia.

El modelo postulaba que la comunidad de aprendizaje no se empanaría en complicaciones innecesarias, por el contrario, trataría de simplificar los procesos y aportar a una cultura de responsabilidad social y el cuidado de la comunidad que aprende (SEJ, 2019d). También proponía una interacción constante, sistemática y armónica al interior de y entre las diferentes CAV. Un esquema interesante sin duda que, por otro lado, con la intención de diferenciarse de las propuestas nacionales (seguramente por la falta de afinidad política que da buenos réditos electorales como ganancias secundarias), implicaba para el personal escolar ir en dos sentidos: el federal y el estatal, lo que ha supuesto tensiones.

La constitución de las CAV ha requerido un trabajo intenso en la comprensión del modelo por parte de los actores. Sin duda ha sido un esfuerzo sustantivo en todas las fases: 1. Sensibilización que, como su nombre lo ilustra, busca que los miembros de la comunidad se dejen permear por las características del modelo. 2. Toma de decisiones de carácter colectivo y parlamentario. 3. Creación de “ideales futuros y horizonte común” en donde se dan las propuestas macro. 4. Análisis de nuestra realidad, en donde se reconocen los elementos y factores que han hecho que una comunidad sea como es. Su historia, rasgos culturales y características territoriales tienen

un papel protagónico. 5. Planificación de aspectos a transformar, que se explica solo al igual que 6. Accionar la transformación hacia el futuro. Por último, 7. Momentos para mirar el trayecto, que opera de acuerdo con los “cortes de valoración” acordados por la comunidad (SEJ, 2019a).

Un elemento que debe resaltarse por ser aglutinador, es el de la autonomía responsable. La SEJ ha comunicado que la autonomía, como concepto clave, debe aterrizar en elementos de práctica y diálogo y establece que “no es un derecho que se adquiera por el hecho de ser comunidad, sino que se construye desde el diálogo entre sus miembros y se alcanza, como ejercicio de libertad, a través de su práctica responsable” (Secretaría de Educación de Jalisco, 2020, pp. 8-9). Asimismo, incorpora la dimensión ética y refiere que es inherente a la autonomía, teniendo como medio la responsabilidad como clave de reflexión colectiva.

Los documentos generados por la SEJ y la puesta en marcha de varios eventos de gran calado, como son Recrea Academy y Recrea Familia, que dieron el micrófono a conferencistas de renombre, para capacitar a las comunidades escolares en la mecánica operativa y la puesta en marcha de estas fases, han puesto en evidencia el interés de empujar el modelo. El secretario estatal de Educación ha reportado en diversos foros el éxito del modelo, especialmente en términos de proceso y cómo va incorporándose a la cultura de las comunidades escolares. Medios de difusión estatales como Recrea desde Enfoques han dado la oportunidad a profesores para externar la manera en que están incorporando los lineamientos de las comunidades de aprendizaje CAV en su práctica cotidiana y reportan buenos indicios (Cortés, 2020).

En este sentido, la pregunta a medio ciclo sexenal del ejecutivo estatal es: ¿se ha logrado el objetivo?, ¿ya existen como vida comunitaria las CAV o solo se han constituido nominalmente? Por último, ¿se ha hecho una buena inversión de dinero público? Como elementos que permitan dar respuesta a estas preguntas se recurre a dos estudios, el primero realizado por el Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (IIEG) en conjunto con el capítulo Jalisco de la organización Mexicanos Primero y el segundo, un reporte de investigación publicado por la Comisión Estatal para la Mejora Continua en Jalisco (Cemej) y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) en el 2021 llamado “Conformación de las Comunidades de Aprendizaje en y para la Vida”.

En la “Encuesta sobre autonomía escolar responsable en Jalisco, durante la pandemia por la covid-19, ejercida desde marzo de 2020 hasta junio de 2021” (IIEG, 2021), cuestionario en línea que incorporó las respuestas de más de setecientos actores educativos, se encontró que el trabajo colaborativo, el aprendizaje de los estudiantes y la comunicación con las familias fueron los aspectos de la operación escolar más beneficiados al ejercerse la autonomía responsable durante la pandemia. En general, el personal educativo señaló que la autonomía ha sido ejercida de manera responsable; la suma de opiniones de que “la mayoría” o “la totalidad” de los involucrados así lo hicieron fue 91.2% bajo la óptica de los directores, 81.5% bajo la de subdirectores y 69.9% de los docentes.

Un elemento que claramente queda pendiente es el de la vinculación entre la escuela y la comunidad. Solo 28.1% de los participantes dijo que es “cercana y activa”, mientras que proporciones ligeramente menores señalaron que hay vinculación solo en ciertos momentos (24.3%), que hay poca vinculación (24.2%) y que esta se da solo con ciertas personas o sectores (17.1%). Sin duda es un área que deberá retomarse con fuerza en la segunda parte del sexenio para afianzar las premisas operativas del modelo.

El segundo estudio a ser mencionado fue desarrollado por la Cemej y el ITESO, tuvo a Flor Lizbeth Arellano Vaca y Carmen Yolanda Quintero Reyes como las responsables de la investigación, e involucró la participación de 77 integrantes de la estructura educativa estatal (23 profesores, 23 directores, 16 asesores técnico pedagógicos y 15 jefes de sector / supervisores), quienes refirieron su experiencia en la participación y conformación de las CAV. Entre los hallazgos principales se señala que los participantes percibieron una transformación personal al ser retados y salir de su zona de confort o tener formas diferentes de proceder, entre las que se puede señalar una nueva forma de proceder centrada en la activa inclusión de padres de familia en la formación de los alumnos. También comentaron que la mecánica de las CAV les llevó a la toma de conciencia acerca del valor de lo personal y colectivo. Una frase interesante que sintetiza este aspecto fue “La responsabilidad no es del todo individual sino colectiva, responsable y solidaria”. Un tercer elemento resaltado en el reporte es que los participantes señalaron tener aprendizajes sobre su práctica formativa. Por último, se resaltó el papel de la comunicación y su impacto en la gestión escolar.

Los resultados muestran que parece estarse gestando una nueva concepción del trabajo en la organización educativa, uno que involucra concebir de manera no lineal o vertical a la comunidad de aprendizaje en y para la vida. Esta naciente manera de trabajar la concibe como un proceso que se construye de forma simultánea en lo individual y lo colectivo de acuerdo con cada contexto escolar que, por obvias razones, obedece a las cogniciones, estilos de vida e intereses de las personas y al contexto escolar. Este reporte parece sugerir buenos resultados, lo que deberá complementarse con investigaciones más grandes y profundas.

El modelo de las CAV, desde la versión oficial, ha sido exitoso, sin embargo, será importante analizar hasta qué punto se ha logrado lo que se buscaba. Por otro lado, la propuesta de un modelo parlamentario y participativo como el que buscan las CAV es algo difícil de lograr en tres años. La experiencia documentada de cambios en la cultura de las organizaciones hace pensar que será lento y accidentado. Los Consejos Escolares de Participación Social han estado en funcionamiento desde hace años y no parecen arraigarse, por lo que no es razonable esperar que las CAV echen raíces pronto.

La respuesta a la pandemia

Desde febrero de 2020, cuando las autoridades educativas y sanitarias federales dieron cuenta de la aparición en México de los primeros casos por la covid-19, en Jalisco se puso en marcha un canal de comunicación entre las autoridades locales de diferentes áreas y a su vez con las federales. Una vez que el avance del virus se veía como imparable, el 15 de marzo el secretario de Educación Pública, Esteban Moctezuma, anunció las medidas encaminadas a reducir la movilidad de estudiantes y familias y con ello apostar a reducir la transmisión. El 20 del mismo mes se suspendían las clases. Dos años después es fácil decir que esto fue insuficiente y que la lectura de las autoridades fue limitada, pues suponían que la pandemia sería corta, como la de 2009. En todo caso, como medida principal, el Acuerdo Secretarial 02/03/20 (DOF, 2020) oficializó la suspensión de clases entre el 23 de marzo y el 17 de abril (incluyendo las vacaciones de Semana Santa y Pascua). Por su parte, el gobierno de Jalisco anunció el 15 de marzo, unas pocas horas

después del anuncio del ejecutivo federal, que determinaba la suspensión de clases presenciales en el estado a partir del día martes 17. La postura del gobierno de Jalisco denotaba proactividad y mayor preocupación por la salud pública, su mensaje fue contundente y mostró mayor urgencia que el federal, aunque en la práctica los resultados no son diferentes.

Tanto a nivel nacional como estatal las medidas sanitarias impuestas por la vía de largo confinamiento sobrepasaron la capacidad de alumnos, padres, maestros, funcionarios y personal escolar. El equipo de cómputo y los espacios de estudio y trabajo tuvieron que ser compartidos entre los miembros de las familias. Los materiales y actividades de aprendizaje, al ser diseñados para modalidad presencial, implicaron la reconstrucción de los cursos e inevitables errores dada la premura con que se adaptaron. Pero eso no es privativo del estado de Jalisco ni se refleja en las decisiones tomadas por sus diferentes órdenes de gobierno. Lo que realmente debe resaltarse como política pública se refleja en dos ámbitos: 1. La asignación de fondos públicos para apoyo a las escuelas particulares y 2. El desarrollo de estrategias de asesoría presenciales durante la pandemia.

Fondos para escuelas particulares

En la primera de las acciones, se trataba de un apoyo para el pago de nómina y otros gastos incurridos por las escuelas que, al no tener los ingresos regulares por concepto de colegiaturas, enfrentaban problemas para cubrir sus compromisos contractuales. Se diferenció si se trataba de escuelas propiedad de mujeres o si eran colegios particulares en general. Para las escuelas cuya dueña es una mujer se destinaron fondos por 15 millones de pesos y los apoyos iban de 10 a 150 000 pesos por escuela para capital de trabajo y nómina. Se dirigía a instituciones educativas de nivel básico y medio superior propiedad de mujeres y establecidas en Jalisco. Otros requisitos eran que tuvieran entre uno y cien empleados y que su colegiatura fuera de un máximo de 4 500 pesos mensuales.

El segundo grupo de escuelas apoyadas se refería a colegios privados de nivel básico (preescolar, primaria y secundaria) y medio superior incorporados a la Secretaría de Educación Jalisco (SEJ), que tuvieran entre uno y cincuenta empleados y sus colegiaturas no fueran superiores a 2 000 pesos

al mes por alumno. Este apoyo también consistía en 15 millones de pesos totales. Dicho de una forma muy sencilla, se asignaron recursos públicos a particulares con la intención declarada de evitar quebrantos en la salud financiera y operativa de las escuelas. No se sabe con certeza si estos apoyos tuvieron el éxito deseado en la salud operativa de las escuelas o si se tradujo en la preservación de empleos.

Asesorías presenciales durante la pandemia

Durante los momentos álgidos del confinamiento, especialmente en los últimos meses de 2020 y los primeros de 2021, las familias e instituciones educativas ya mostraban signos de desgaste y cansancio, por lo que comenzaron a reflejar tensiones. Los medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil daban cuenta de que México era uno de los países que más días llevaba con las escuelas cerradas y que sin duda impactaría en el aprendizaje de niñas, niños, adolescentes y jóvenes. El gobierno federal insistía en mantener las escuelas cerradas y proponía las versiones 2 y 3 del Programa Aprende en Casa que, como su nombre lo dice, centraba el trabajo académico de los estudiantes en sus hogares con apoyos vía televisión. La movilidad ocasionada por estudiantes, académicos y padres de familia concurriendo en las escuelas se veía como peligrosa, por lo que no se autorizaba el uso de los planteles escolares. El gobierno de Jalisco se centró en escuchar las demandas y, ante la imposibilidad real de abrir las escuelas, construyó una estrategia muy interesante: las asesorías presenciales.

Desde el inicio del ciclo escolar 2020-2021 se propuso el trabajo por asesorías, se desarrolló un protocolo de acción ante la covid-19 para las escuelas de educación básica, mismo que se encontró con el crecimiento de contagios y tuvo que ser puesto en pausa como iniciativa general, pero abrió la puerta para que algunas escuelas pudieran adecuarse en lo particular. Estas asesorías durarían cuarenta minutos y no estaban pautadas como intervenciones grupales.

Fue hasta el año siguiente que la SEJ dio a conocer que, a partir del 1 de marzo de 2021, bajo estrictas medidas de seguridad que permitieran garantizar la salud de estudiantes y docentes, se permitiría el trabajo académico en el entendido que no se trataba de un regreso a clases presenciales, sino que

era un mecanismo extraordinario que trataba de evitar una pérdida mayor de aprendizajes esperados. Se explicitó también que no era algo obligatorio sino voluntario para las escuelas y las familias, por lo que nadie podría ser coaccionado a participar. Se trataría de un máximo de diez personas en un espacio ventilado y adecuado para el trabajo académico, nueve estudiantes y el docente. Por último, se indicó que se trataba de una medida para atender a los estudiantes que tuvieran dificultades para desarrollar las habilidades o adquirir los conocimientos esperados, que estuvieran enfrentando conflictos socioemocionales o que, por sus condiciones familiares, tuvieran problemas para continuar con su educación a la distancia. Un último señalamiento consistió en la frecuencia de las reuniones, se propuso que asistieran en un máximo de cuatro días por semana cada dos semanas. De acuerdo con reportes de prensa y declaraciones de la misma SEJ, esta manera de trabajar ayudó a que los estudiantes no tuvieran pérdidas marcadas en su aprendizaje. Los datos de Educar en Contingencia, una iniciativa de la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México y otras instituciones de educación superior, indican que los estudiantes en todo México tuvieron pérdidas ligeras en su aprendizaje esperado y Jalisco estuvo más o menos en sintonía con el promedio nacional. Será importante realizar estudios a profundidad para determinar la profundidad de las mermas en el aprendizaje, sin embargo, por ahora basta señalar que la posibilidad de atender a niñas, niños, adolescentes y jóvenes con carencias marcadas, retos en su aprendizaje o estado socioemocional a través de asesorías en las escuelas fue una intención importante en la política pública educativa estatal.

La legislación federal y local en educación

En el mes de septiembre de 2019 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Educación de observancia nacional, misma que requería a las entidades federativas pasar por un proceso de armonización de las propias para estar en consonancia. En el caso de Jalisco, para tales fines se realizaron foros y consultas tanto en línea como unas pocas presenciales. Se solicitó a actores educativos de prácticamente todos los niveles que dieran sus opiniones y realizaran propuestas acerca de cómo mejorar la educación en la entidad, tener un aporte más potente y respetar lo esta-

blecido por la ley federal. Tras varios meses de deliberaciones, el congreso de Jalisco publicó en mayo de 2020 el decreto que deroga la Ley de Educación del Estado de Jalisco y expide la Ley de Educación del Estado Libre y Soberano de Jalisco.

Dejando de lado el nombre que busca marcar la independencia de la entidad ante la federación, el contenido de ambas leyes es muy similar. El respeto irrestricto a los derechos de los ciudadanos en términos educativos, las atribuciones de los diferentes actores en todos los niveles de gobierno, las bases y principios que rigen el ejercicio educativo y un largo etcétera, son equivalentes. Posiblemente la única diferencia radica en el papel más marcado que resalta la ley jalisciense en términos del uso de las tecnologías de la información, comunicación, conocimiento y aprendizaje digital en el proceso educativo que, sin ser un apartado extenso, permite ver el énfasis de la entidad en el uso de las tecnologías.

En lo que respecta a la Ley General de Educación Superior, se puede decir que sucedió un proceso análogo. La ley de carácter federal se expidió en abril de 2021 y requirió que las entidades armonizaran las suyas. A partir del verano de 2021 en Jalisco se realizó una amplia consulta sobre temas centrales en la educación superior como: 1. Mejora continua; 2. Inclusión social; 3. Planeación; 4. Evaluación y acreditación; 5. Investigación científica en las IES; 6. Vinculación; 7. Educación normal y de formación docente; 8. Instituciones particulares; 9. Pertinencia; 10. Reconocimiento de competencias y conocimientos; 11. Revalidación y acreditación de estudios, y 12. Financiamiento. Tras una cantidad importante de análisis y declaraciones que resaltaban la necesidad de llevar a Jalisco a una profunda transformación, la ley estatal contiene muy pocas diferencias con la federal. Esta ley, materia de análisis del doctor Carlos Iván Moreno en esta misma obra, se publicó en diciembre de 2021.

Por último, a finales de 2021, al tiempo que se discutía en el congreso local la citada Ley de Educación Superior, el titular del ejecutivo estatal lanzó una propuesta de incremento gradual al Impuesto Sobre la Nómina (ISN) de 2 a 2.5%. La mayoría en el congreso del mismo partido que el gobernador la aprobó sin dilación y la incluyó en la Ley de Hacienda del Estado de Jalisco y en el presupuesto para 2022. En los primeros tres meses de este año se determinó una tarifa de 2.125%, en los siguientes tres la de 2.250%, en la segunda mitad del año se estableció de 2.5%. El argumento central

para este incremento era la necesidad de obtener aproximadamente ochocientos millones de pesos y conformar un fideicomiso para infraestructura educativa. El resultado es aún incierto y no se sabe realmente la cantidad recaudada, la constitución real del fondo y su uso. Esta iniciativa deberá ser monitoreada con minuciosidad.

Conclusiones

Jalisco es un estado clave en la vida nacional, su potencia económica, cultural y educativa le hace ser un referente. Es por ello que las acciones de política pública que se determinen en la entidad son siempre seguidas con acuciosidad. Tomando como base los cinco elementos de las políticas públicas señalados por Luis F. Aguilar (2010) reseñados al inicio de este texto: 1. Se trata de un conjunto de acciones intencionales orientadas a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público. 2. Son acciones con intencionalidad definidas por interlocución entre el gobierno y sectores de la ciudadanía. 3. Han sido decididas por las autoridades públicas legítimas. 4. Son llevadas a cabo enteramente a cabo por actores gubernamentales o en asociación con actores sociales, y 5. Configuran un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad; es posible señalar que las tres acciones tienen elementos de política pública. El caso de la constitución de las CAV como el modelo Jalisco, es prácticamente el único que se apega a los elementos. Las decisiones de atención educativa durante la pandemia contienen algunos visos y la legislación en torno a la educación, pese a ser un movimiento interesante, refleja más un tono político que de política pública. La promulgación (obligatoria por ser parte del pacto federal mexicano) de leyes educativas que se armonizan con las federales no parecen ser una vía de diferenciación pese a la retórica por resaltarlo.

Las Comunidades de Aprendizaje en y para la Vida han implicado un esfuerzo importante de recursos humanos, materiales y financieros, y han buscado transformar la vida en las escuelas y su comunidad aledaña, con resultados promisorios e inciertos. Como se señaló, los cambios culturales son lentos y accidentados, por lo que será importante monitorear cada aspecto de su implementación. Las decisiones de política pública

durante la pandemia han sido igualmente un conjunto mixto, mientras la constitución de las asesorías denotó un claro interés por favorecer el aprendizaje de los estudiantes; la asignación de la bolsa para apoyar escuelas tuvo una recepción polarizada, ya que hubo quienes lo valoraron de manera positiva y otros lo vieron con sospecha. Algo similar sucedió con el incremento del ISN. En ambos casos, será tarea de analistas y legisladores interesados en el impacto positivo de la política pública encontrar el justo valor de las medidas.

Referencias

- AGUILAR, L. F. (comp.) (2010). *Política Pública. Biblioteca básica de administración pública*. México. Siglo XXI Editores.
- ARELLANO, F. L. y Quintero, C. Y. (2021). *Conformación de las comunidades de aprendizaje en y para la vida* (CAV). Cemej/ITESO. En https://portalsej.jalisco.gob.mx/micrositios/wp-content/uploads/2021/10/Conformacion-de-las-CAV-CEMEJ-_ITESO.pdf
- CORTÉS, A. (2021). Desarrollo del pensamiento crítico en los alumnos y las comunidades de aprendizaje en y para la vida. *Recrea desde Enfoques*, núm. 20, pp. 35-38.
- Diario Oficial de la Federación (2020). Acuerdo número 02/03/20 por el que se suspenden las clases en las escuelas de educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica del Sistema Educativo Nacional, así como aquellas de los tipos medio superior y superior dependientes de la Secretaría de Educación Pública. En https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5589479&fecha=16/03/2020#gsc.tab=0
- IIEG (2021). Encuesta sobre autonomía escolar responsable en Jalisco, durante la pandemia por covid-19, ejercida desde marzo de 2020 hasta junio de 2021. En https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2021/11/Resultados_EncuestaAutonom%C3%ADaEscolar.pdf
- Secretaría de Educación Jalisco (2019a). *Recrea. Educación para refundar 2040. Documento CAV*. Guadalajara: SEJ.
- Secretaría de Educación Jalisco (2019b). *Ideales futuros y un horizonte en común*. Guadalajara: SEJ.

- Secretaría de Educación Jalisco (2019c). *Las comunidades de aprendizaje, un punto de partida y llegada para la transformación y la innovación*. Guadalajara: SEJ.
- Secretaría de Educación Jalisco (2020). *Recrea. Educación para refundar 2040. Comunidades de Aprendizaje en y para la Vida*. Guadalajara: SEJ.
- SUBIRATS, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración* (1a. ed.). Madrid: Editorial Imprenta Nacional del Boletín del Estado.

10. Educación en proceso

Martha Pereira

Paulina Hernández

A lo largo de los últimos años la educación, como sector prioritario, se ha visto relegada tanto de la agenda pública como de los aumentos presupuestales a nivel federal y estatal a pesar de ser uno de los temas clave para el desarrollo del país. Es, además, contradictorio que en los discursos siga siendo la infancia y sus derechos parte sustancial del debate, pero no así de la acción real.

Uno de los grandes problemas está en la centralización de las atribuciones de la federación en materia educativa que, además de inhibir las políticas públicas estatales por falta de presupuesto o por falta de facultad legal, concede la justificación perfecta para deslindarse de la responsabilidad o de la posibilidad de hacer cambios de fondo.

A lo largo de este espacio se argumentará y describirán las grandes problemáticas educativas de los últimos años —que en parte son las mismas que en las últimas décadas, salvo lo relativo a la covid-19— pero las soluciones no están solo en el presupuesto, en las políticas públicas, en las evaluaciones y métricas o en las atribuciones federales o estatales; están en darle la importancia como la única y verdadera fuente de cambio hacia la búsqueda de soluciones para ser el país que queremos y podemos ser.

Antecedentes

Dos grandes hechos, cuyos efectos todavía no pueden vislumbrarse en su totalidad, han marcado la presente década: la pandemia por la covid-19 y la actual guerra en Europa. Sus consecuencias, probablemente, determinen parte de nuestro futuro a mediano y largo plazo. Estos hechos

extraordinarios han impactado a México y a Jalisco, coincidiendo con parte del sexenio de las administraciones federal y estatal en curso.

La educación se vio especialmente afectada, tanto por el largo periodo de cierre de escuelas, como porque las brechas de inequidad que se agravaron. Hacer un diagnóstico y propuestas sobre el tema educativo forzosamente implica tomar en cuenta estas circunstancias, no como un atenuante o justificación, sino como parte del contexto actual.

Contexto

México es un país con diversas problemáticas, desde la obesidad infantil y la violencia de género, hasta la pobreza, la inseguridad, el crimen organizado, el desempleo, y una gran contaminación. También es un país con recursos extraordinarios, grandes extensiones de tierra fértil y, sobre todo, con gente creativa y trabajadora que podría contrarrestar los problemas con soluciones innovadoras. Sin embargo, hace falta poner en el centro de la agenda común un elemento clave en la reorganización de las estructuras sociales y la alineación de objetivos nacionales prioritarios: la educación.

Lejos de ser un elemento aislado de los demás ejes de crecimiento y desarrollo, la educación es una parte esencial en la construcción de una sociedad justa, equitativa y progresista. No podemos analizarla fuera del contexto económico, social y político porque a la vez los interseca y trasciende. De hecho, el índice de pobreza publicado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval, 2021) contempla el rezago educativo entre sus indicadores para medición de la pobreza, junto con el acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, calidad de la vivienda, servicios básicos de vivienda y alimentación.

La educación es un derecho humano habilitante y codependiente de otros derechos. Sin educación es difícil exigir libertad de expresión, visibilizar los derechos laborales o proteger la salud y la participación ciudadana. La educación es un bien público y puede llegar a ser el motor de movilidad social para el desarrollo individual y colectivo de México y Jalisco. Este derecho a la educación, a nivel internacional y nacional, se ve plasmado en instrumentos jurídicos como acuerdos, tratados, leyes, entre otros.

Este marco normativo es el instrumento que permite a un Estado establecer los lineamientos para su funcionamiento y regulación. En el caso de México, está compuesto por la Constitución Política, las leyes secundarias, los reglamentos y las normas a nivel federal, estatal y local. Sirve como referencia para marcar las obligaciones del Estado y los derechos y obligaciones de la ciudadanía, garantizando, a la vez, el carácter de sujetos de derechos y de agentes de cambio de las personas. Este marco también permite a las autoridades su accionar hacia los objetivos establecidos y limita los alcances de su poder.

En ese sentido, y ya en el ámbito educativo, una reforma educativa debería tener como fin último la garantía del derecho a aprender de las niñas, niños y jóvenes mexicanos. Sin embargo, en el caso mexicano, estas reformas ocurren prácticamente en cada sexenio, de manera que no existe continuidad en los procesos y, en ocasiones, se atenta contra el mismo principio de progresividad. La modificación de las leyes a nivel macro implica una serie de cambios en la implementación y operación a nivel micro, es decir, en el día a día de cada dependencia administrativa, y esencialmente en el aula. Esto, a su vez, implica tiempo para diagnosticar, formar, ejecutar, evaluar y hacer ajustes, además de los recursos materiales y humanos para lograrlo.

La reforma educativa de 2019 (Gobierno de México, 2019) reconoce la responsabilidad del Estado para con la primera infancia, potencia la diversidad como criterio de inclusión y protege algunos de los derechos de los docentes. No obstante, existen temas clave que no fueron ni abordados ni atendidos en dicha reforma constitucional o en las leyes secundarias, como son la participación de los estudiantes en la determinación de planes y programas de estudio o de representantes de pueblos indígenas y afrodescendientes, y los relacionados con las potestades de los maestros.

La Ley para el Sistema de Carrera de las Maestras y los Maestros (LSC-MM), se contrapone a la promesa de igualdad de condiciones para quienes buscan ingresar al sistema educativo marcada en la Constitución, porque da prioridad en la asignación de plazas docentes a las egresadas y los egresados de las escuelas normales públicas y de la Universidad Pedagógica Nacional. Además, al derogar la Ley de Servicio Profesional Docente y crear en su lugar a la Unidad del Sistema para la Carrera de las Maestras y Maestros (Usicam) unidad que ahora maneja los procesos de ingreso,

reconocimiento, promoción y evaluación de los docentes y directivos, los mencionados procesos han sido centralizados.

En ese sentido, es imperioso contar con mecanismos de comunicación eficientes entre las dependencias designadas y los docentes para orientarlos en la participación y resolución de inconvenientes en dichos procesos. Por tanto, es esencial que existan procedimientos, transparentes, observables y eficaces, que no generen retrasos administrativos innecesarios. En la misma tónica, la centralización del control del presupuesto, del pago de la nómina y de otros procesos administrativos complejizan de manera innecesaria la ejecución de tareas que deberían ser sencillas y de fácil resolución como, por ejemplo, gestionar una jubilación y liberar una plaza o autorizar un reemplazo temporal, entre otros.

Desde nuestra perspectiva, el manejo de la nómina y de los nombramientos de docentes y directivos debe recaer en los estados en la medida en que conocen mejor la realidad cercana, las dinámicas y los recursos necesarios para priorizar el derecho a aprender de niñas, niños y jóvenes; porque desde las secretarías estatales se atiende a las escuelas, mientras que, desde la federación, no. Sin embargo, de permanecer este manejo en lo federal, es menester buscar mecanismos para simplificar y unificar los procesos administrativos, pensando en el bienestar de estudiantes y docentes.

Por otra parte, otro aspecto del mismo tema es recordar que las leyes secundarias deben tomar en cuenta los derechos profesionales docentes para el desarrollo de sus trayectorias, como la definición de un perfil, formación inicial y continua de calidad, contextualizada, pertinente que consideren y estimen los conocimientos, la experiencia y las habilidades del maestro o maestra necesarios para el desarrollo de los estudiantes, y que parta de una identificación de necesidades con los propios agentes educativos. Como representantes educativos del estado, la Secretaría de Educación de Jalisco debería estar en la posibilidad de construir los perfiles profesionales de cada figura educativa por nivel, partiendo de un marco mínimo común para toda la federación.

En materia de participación de la sociedad en temas educativos, es preocupante que, aunque según la Constitución, la Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación está conformada como un organismo con autonomía técnica, operativa, presupuestaria, de decisión y de gestión, en la práctica está por debajo de un comité y de una Secretaría

Ejecutiva, con funcionarios de la Secretaría de Educación Pública. Esto resulta una contradicción con la autonomía otorgada constitucionalmente.

Por otra parte, en el artículo 3º (fracción II, inciso i) se señala que se busca la “excelencia educativa”, pero no se tienen establecidos elementos de monitoreo y una política de evaluación de aprendizaje, lo que no nos permite, como ciudadanos, conocer si existen avances en los logros de aprendizaje.

A nivel presupuestal, es importante que los representantes legislativos de Jalisco soliciten un gasto equitativo entre los estados y, preferentemente, contar con un presupuesto por estudiante igual a los de los demás estados, o que dependa de los resultados de aprendizaje, de logro o de término por estado.

El reto ahora está en los estados, la efectividad o fracaso de una reforma educativa está en la implementación, en la capacidad de los gobiernos locales de dar seguridad a los maestros de que su formación académica abonará a su trayectoria profesional; de que su desempeño les redituará en satisfacciones personales, reconocimientos, y mejor ambiente y condiciones laborales.

Esencialmente, los estados deberían tener la libertad otorgada por las leyes federales de elevar los estándares mínimos propuestos por la federación. Las leyes deberían establecer una base indispensable para una educación de calidad para que los derechos profesionales docentes abonen a la formación y profesionalización de los docentes de la entidad, y una formación en la que siempre las niñas, los niños y jóvenes sean el fin único y último. Así, Jalisco puede llegar a ser ejemplo nacional, como la entidad en la que los todas y todos están en la escuela, aprenden y participan en su propia educación (Mexicanos Primero, en Ramírez, 2021). Para el ciclo escolar 2020 en Jalisco, existían 945 escuelas inscritas en el Programa Escuelas de Tiempo Completo (PETC).

Jalisco tiene las condiciones para sobresalir en materia educativa. Las leyes secundarias y el presupuesto no deberían ser un obstáculo para el desarrollo del Estado, sino instrumentos que le permitan impulsar sus acciones. Una base desde donde se presente un marco mínimo de reglamentación, pero con la libertad suficiente para que se provoquen los planes al nivel de su capacidad y ambición, además de que incentive la creatividad para que el aprendizaje de los niños, niñas y jóvenes no sea un deseo sino un objetivo claro con un plan de implementación perfectamente trazado.

Como jaliscienses podemos, además de señalar algunas de las inconsistencias en las leyes secundarias, prever las oportunidades o amenazas que representan los cambios en la legislación para el avance o estancamiento de la educación en el estado.

Acciones en Jalisco: lecciones y desafíos

En este apartado abordamos algunos de los desafíos y problemas que surgieron a raíz de la pandemia, que afectan directamente a la educación y que, en gran medida, pueden ser atendidas con voluntad política y activación ciudadana.

Es importante comenzar con algunas interrogantes que surgen de las acciones (o falta de ellas) que vimos durante este periodo: como jaliscienses, ¿cuánto valor real le damos a la educación? ¿Cómo garantizar los aprendizajes esenciales de los niños y niñas? ¿Cuál será, en el largo plazo, el costo de la educación no presencial por casi dos ciclos? ¿Cuáles serán los efectos socioemocionales que tendrá que enfrentar toda una generación de mexicanas y mexicanos?

Los años 2020 y 2021 fueron complicados en términos de seguridad, de empleo, de pobreza y, principalmente, de salud. La pandemia evidenció las carencias que el sistema educativo mexicano, igual que las de salud y seguridad social, que venían arrastrando durante varias décadas y que solo se agravaron con la crisis, dando paso a una mayor brecha de inequidad y exclusión, tanto a nivel federal como estatal.

El sector educativo se enfrentó a una crisis sin precedentes. Se tambalearon algunos paradigmas: cambiaron los formatos de aula física a una virtual, los modelos pedagógicos, los recursos tecnológicos; los roles de docentes y familias se vieron trastocados; nos alcanzaron las desigualdades en las soluciones tecnológicas. Esto nos enfrenta a varios escenarios al corto y largo plazo y lo podríamos esperar de la autoridad estatal para atenderlos.

En primer lugar, los efectos en la salud socioemocional de niñas, niños y jóvenes, y de docentes y directivos, así como en reducción de espacios de convivencia, por medio la cual también aprendemos desde la infancia. Reconocemos que este es probablemente el reto más grande, no solo por la magnitud del sistema educativo y la capacidad instalada para atender estos temas, sino por las implicaciones y ramificaciones que implica la salud

socioemocional en la vida de niñas, niños y jóvenes a largo plazo. Por esta razón es indispensable conocer cuáles han sido y serán las acciones por tomarse a corto y mediano plazo; de igual manera, la importancia del trabajo articulado con otras instancias estatales para atender de forma integral a las comunidades escolares.

Aunque todavía no existen cifras actualizadas y claras sobre abandono escolar, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) calcula que 5.2 millones de personas en edad de estudiar no regresó a las aulas en 2021 a nivel nacional (INEGI, 2021). Para el ciclo 2022-2023 esperamos tener cifras de cuántos estudiantes efectivamente regresan al aula, ya que no habrá ningún tipo de ambigüedad en cuanto a la voluntariedad de asistir presencialmente. Las autoridades estatales tienen la gran oportunidad de proponer mecanismos de información actualizada de este y otros indicadores de manera más frecuente. Además, y de manera preponderante, dar a conocer las estrategias y acciones que se han realizado para evitar y revertir el problema, y cómo pueden apoyar las familias y la ciudadanía en general.

La información disponible permite vislumbrar que, en efecto, el aprendizaje en la pandemia se vio afectado. Si bien en la evaluación muestral de Planea en 2021 existió un ligero incremento en el porcentaje de estudiantes en niveles III y IV y un decremento en los porcentajes de los niveles I y II, los resultados generales muestran que cuatro cada diez alumnos de primaria no dominan los saberes básicos de lenguaje y comunicación y cinco de cada diez alumnos de primaria no dominan los saberes básicos de matemáticas (SEJ, 2021a).

Más graves aún son las diferencias en los resultados entre las escuelas públicas y aquellas de modalidad indígena a nivel primario, y telesecundaria y general a nivel secundaria es abrumadora, con hasta sesenta puntos porcentuales de diferencia en algunos casos. Claramente, la brecha de inequidad se ha profundizado y se deben tomar medidas urgentes para cerrarla y garantizar el derecho a aprender de niñas, niños y jóvenes de todos los contextos y regiones de Jalisco (SEJ, 2021a).

La conectividad que falta en las áreas públicas, pero también en los hogares mexicanos. Según datos de Red Jalisco se ha conectado a internet a 4 885 escuelas (cerca del 68%), cuando la promesa de las autoridades estatales era tener el 100% de escuelas conectadas para diciembre de 2021 (Red Jalisco, 2022).

La cantidad de escuelas que fueron objeto de vandalismo —861 fueron objeto de robo o vandalismo en 2021 (El Informador, 2021)—, lo que nos habla de pobreza, pero también de la falta de valor que le damos a la educación porque no protegemos los espacios donde se formarán la infancia y juventud jaliscienses.

Es necesario aceptar que en nuestro país y estado todavía no hay condiciones para una educación a distancia o híbrida, por falta de acceso a dispositivos y a conectividad en los hogares, porque la mayoría de los padres y madres de familia no pueden dejar sus trabajos, y por el rezago que ya veníamos arrastrando desde hace varias generaciones. Sin embargo, esta situación también ha permitido identificar estos problemas y, por lo tanto, trazar caminos para solucionarlos y enfrentar posibles situaciones similares a futuro.

En ese sentido, han existido varias acciones y aprendizajes que permiten reimaginar la educación que queremos a futuro para la entidad, tanto en el accionar de las autoridades, como en las respuestas de la sociedad.

Establecimos una mejor relación entre la familia y la escuela, un compromiso más fuerte en los aprendizajes de las familias, maestros y maestras con mayores habilidades tecnológicas y respuestas originales para hacer llegar el conocimiento aun en la pobreza y en la desconexión.

Como sistema educativo aprendimos a soltar, a gestionar las escuelas desde una autonomía responsable, a permitir que las soluciones se den conforme al contexto y necesidades de las comunidades. El control extremo del centro —ya sea de la SEP o del ejecutivo del estado— coarta la creatividad y la posible renovación de un modelo al que le urge proporcionar utilidad a lo que se enseña y dar justicia social a quien aprende.

La firma del fideicomiso para mejora de la infraestructura escolar que se firmó con organismos empresariales da cuenta de la importancia de las alianzas y de trabajar por un objetivo común. De igual manera, la participación de diferentes segmentos de la sociedad en la mesa de educación establecida durante la pandemia fue un acierto de esta administración.

Finalmente, reconocemos que la toma oportuna de decisiones que llevaron a la paulatina presencialidad fue un acierto en Jalisco. La estrategia de regreso escalonado para llegar antes que otros estados a tener clases presenciales permitió preparar poco a poco a los estudiantes y a sus familias ante el temor generalizado del contagio. También, dio paso a abordar la salud socioemocional, a la recuperación de los aprendizajes y de las personas.

Escuelas normales públicas: atender los problemas importantes

Si bien los años 2020 y 2021 exigieron la atención inmediata de los temas de salud, económicos, incluyendo pobreza y desempleo e inseguridad causados por la pandemia por la covid-19, la tónica recurrente ha sido que la agenda pública (y política) mexicana atienda los temas urgentes, dejando de lado los importantes.

El mejor ejemplo ha sido la educación. A pesar de que al inicio de la pandemia identificamos y valoramos el rol de la escuela y de los maestros, poco a poco la indiferencia por la educación y la infancia se hizo tangible; las escuelas fueron de las últimas en abrir, luego de los bares y casinos. Preferimos ser impasibles ante las necesidades apremiantes de la niñez y juventud: su educación, su salud emocional y su convivencia social. Dimos más importancia a las actividades recreativas no esenciales para los adultos. Y no a aquello que puede significar un mejor futuro para todas y todos: la educación. El costo social de no atenderla es muy alto.

En este sentido, uno de los temas que más se ha postergado es la formación inicial, es decir, los cimientos educativos de las y los futuros docentes del estado y el país. Serán ellos quienes acompañen a los estudiantes en su proceso de aprendizaje y han sido desatendidos por generaciones. Este acompañamiento exige comenzar con una mirada a las trayectorias, a la experiencia y a los procesos de ingreso, selección y promoción de los que forman a los que forman. Además de plantearse ¿qué calidad de docentes y directivos deberíamos tener en las normales?, de igual manera ¿qué derechos podemos garantizarles a esos docentes y directivos?

Jalisco tiene algunas áreas de oportunidad, desde sus atribuciones estatales, para propiciar un cambio: en primer lugar, es vital contar con una propuesta de normativa clara y pertinente sobre la formación inicial, así como impulsar una mayor autonomía legal, presupuestal, curricular y de gestión a la par de otras instituciones públicas de educación superior.

Por otra parte, la entidad puede proponer la construcción consensuada de los perfiles de docentes y de formadores de formadores que desea para el futuro, de acuerdo con los contextos estatales, la formación, certificación y acompañamiento a partir de un marco común nacional.

La pandemia visibilizó la necesidad de actualizar conocimientos, formar en nuevas habilidades, de cerrar la brecha tecnológica. Es importante identificar estas necesidades de manera puntual, atenderlas y proponer cambios, de manera que las futuras plantillas docentes que tengan mejores recursos y conocimientos para enfrentar situaciones de incertidumbre como la que hemos vivido.

La entidad ha sido pionera al realizar convocatorias públicas para seleccionar directoras y directores de escuelas normales públicas. Esta iniciativa que comenzó en la anterior administración (2012-2018) ha continuado en esta, lo que demuestra que la continuidad de buenas prácticas es no solo deseable, sino posible. Sin embargo, hay elementos que revisar y corregir para futuras convocatorias, incluyendo la conformación de los comités de selección, los plazos de entrega de documentos, entre otros, pero, sobre todo, es muy importante que este tipo de selección sea incluida en la normativa estatal.

Adicionalmente, es necesario diseñar políticas públicas articuladas y contar con un presupuesto para ejercerlas. El proyecto de presupuesto federal 2021 constaba de una inversión de 229 pesos por estudiante normalista al año (Martínez, 2021).

En Jalisco tenemos once normales públicas, que cuentan con 467 docentes para formar a alrededor de 3 416 estudiantes que aspiran a maestros y maestras. En sus manos está el futuro de largo plazo; en las nuestras, que las escuelas normales públicas sean valoradas y fortalecidas. Así empezaremos a atender uno de los temas importantes.

Derecho a aprender: avances y retrocesos

En 2001, la Unesco advirtió a los responsables de educación de América Latina sobre la necesidad de incrementar el tiempo destinado al aprendizaje. En México, recién para el ciclo escolar 2007-2008, se tomó la decisión de ampliar la jornada escolar de cuatro horas y media a entre seis y ocho horas diarias (Sánchez, 2017) con la creación del Programa de Escuelas de Tiempo Completo (PETC). La particularidad de estas escuelas, además del incremento de horas en la jornada escolar, fue dar servicio de alimentación y mejoras en la infraestructura escolar.

No fue una iniciativa generalizada. Este proyecto se concibió solo para ciertas escuelas, debido a dos razones principales: 1. Un aumento en el gasto público, y 2. Que muchos centros escolares utilizan un inmueble para atender dos escuelas, es decir, las poblaciones matutina y vespertina, con la consiguiente falta de espacio y de plantillas docentes.

Hay estudios que señalan los efectos positivos de este programa en el aprendizaje de los estudiantes (Banco Mundial, 2018), como la reducción de la proporción de estudiantes en el nivel más bajo de desempeño en las pruebas estandarizadas Enlace y Planea. “Se observa que conforme aumentan los años de exposición al programa, mayores son los efectos positivos en el aprendizaje de matemáticas y lenguaje de los estudiantes. Las ganancias acumulativas llegan a ser de hasta 17 puntos en la prueba Enlace” (Silveyra, Yáñez y Bedoya, 2018, p. 11; Mexicanos Primero-comunicación interna). Asimismo, en los resultados de primaria Planea 2015, se identificó un puntaje más alto en el nivel 1 de lenguaje y comunicación en comparación con las escuelas que no contaban con este apoyo (Mexicanos Primero Sinaloa, 2022). De igual manera, los hábitos de estudio y dedicación a tareas y aquellos relacionados al cuidado de salud y alimentación de los estudiantes del programa PETC les fueron de gran utilidad durante la pandemia.

Sin embargo, en esta administración federal, el programa fue parcialmente absorbido por el programa La Escuela es Nuestra y corre el riesgo de desaparecer completamente a nivel nacional y estatal. Esto a su vez sería incurrir en un grave y flagrante regresión de derechos. Cabe cuestionar: ¿por qué eliminar un programa que tiene resultados exitosos para los estudiantes? ¿Por qué el presupuesto carece de un enfoque de derecho a aprender de los niños y niñas? ¿Por qué el gobierno federal decide desaparecer las escuelas de tiempo completo en lugar de incrementar su número y extender sus beneficios a más niñas y niños? ¿Por qué no se toma en cuenta el interés superior de la niñez en este caso?

En su punto más alto el presupuesto federal asignado a este programa fue de 12 500 millones de pesos (2015). En 2019, a Jalisco le correspondieron 296 millones de pesos, los cuales se redujeron a la mitad en 2020. En el proyecto de presupuesto federal para 2021 este monto es igual a “cero” (Gobierno de México, 2021).

En Jalisco existían 945 escuelas de tiempo completo, de las cuales 773 eran primarias, 105 secundarias, 36 preescolares y una escuela de atención especial, con servicio a 95 727 estudiantes.

Las autoridades estatales se mostraron a favor de mantener este programa en la entidad. Para hacerlo, es necesario el aporte federal o la intervención del estado de Jalisco, ya sea presupuestalmente o vía negociación. O buscar vía alternas como la que se encontró con la firma del fideicomiso para infraestructura firmado con los representantes empresariales (Gobierno del Estado de Jalisco, 2022). Desde 2021 el PETC no cuenta con presupuesto federal y, por lo tanto, no se ha garantizado el derecho a aprender de las niñas y niños que asistían a estas.

Está en manos de las autoridades y de nosotros, como ciudadanía, defender el derecho de estas comunidades educativas, y al conjunto de nuestra sociedad, porque el derecho a aprender es de todas y todos.

Nos encontramos ante una oportunidad histórica para re-imaginar y construir el tipo de escuela y de sistema educativo que deseamos para la actual y futuras generaciones de Jalisco y México. La pandemia nos obligó a cambiar paradigmas, roles y dinámicas de relacionarnos laboral y socialmente. Soñemos y trabajemos por una educación que no solo vaya a la par de esos cambios; hagamos que la educación sea el medio para el desarrollo integral de cada estudiante de Jalisco, que les permita vislumbrar un país equitativo, más justo, más seguro y próspero. Pongamos la educación y el bienestar de la niñez y juventud en el centro de la agenda política, trabajemos por el bien común, desde la voluntad política, la exigencia ciudadana y la responsabilidad social.

Referencias

- Comisión Nacional de Mejora Educativa (2021). La mejora continua de la educación. Principios, marco de referencia y ejes de actuación. En <https://www.gob.mx/mejoredu/es/articulos/la-mejora-continua-de-la-educacion-principios-marco-de-referencia-y-ejes-de-actuacion?idiom=es>
- Coneval (2021). Comunicado 09. CONEVAL presenta las estimaciones de pobreza multidimensional 2018 y 2020. En <https://www.coneval.org.mx/Sa->

- laPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2021/COMUNICADO_009_MEDICION_POBREZA_2020.pdf
- El Informador (30 de agosto de 2021). Atienden 3 de cada 10 escuelas robadas; esperan apoyo federal. *El Informador*. En <https://www.informador.mx/Atienden-3-de-cada-10-escuelas-robadas-esperan-apoyo-federal-l202108300001.html>
- Gobierno del Estado de Jalisco (28 de abril de 2022). Gobierno de Jalisco e iniciativa privada acuerdan la creación de un fideicomiso para construir, dar mantenimiento y equipar la infraestructura educativa en la entidad. *Prensa. Noticias*. En <https://www.Jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/142714>
- Gobierno de México (2019). Reforma Educativa. Resumen Ejecutivo. En https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/2924/Resumen_Ejecutivo_de_la_Reforma_Educativa.pdf
- INEGI (2021). Inegi presenta resultados de la encuesta para la medición del impacto covid-19 en la educación (eCovid-ed) 2020. En https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/OtrTemEcon/ECOVIED_2021_03.pdf
- Mexicanos Primero Jalisco (2020). Trayectorias ¿Quién forma a los que forman? Mexicanos Primero Jalisco. En https://mexicanosprimeroJalisco.org/pdf/Investigacion_Normales_2020.pdf
- Mexicanos Primero Sinaloa (2021). Escuelas de Tiempo Completo desaparecen oficialmente. En <https://mexicanosprimerosinaloa.org/2022/03/02/escuelas-de-tiempo-desaparecen-oficialmente>
- Red Jalisco (2022). Avances de Red Jalisco. Escuelas. En <https://red.jalisco.gob.mx/avance>
- Secretaría de Educación Jalisco (2021). Rueda de prensa: Panorama de los aprendizajes a cierre del ciclo escolar 2021-2022. Secretaría de Educación Jalisco. En <https://www.youtube.com/watch?v=kUMtc-Mde2U>
- SILVEYRA, M., Yáñez, M. y Bedoya, J. (2018). *¿Qué impacto tiene el programa Escuelas de Tiempo Completo en estudiantes de Educación Básica? Evaluación del programa en México 2007-2018*. Grupo Banco Mundial. En <https://documents1.worldbank.org/curated/en/157301536217801694/pdf/129769-WP-PUBLIC-SPANISH-EscuelasTiempoCompletoBajaRes.pdf>

11. Retos y oportunidades en el sistema de educación estatal

Carlos Iván Moreno
Diego Cedillo Morales

Introducción

La educación superior, la investigación científica y la innovación tecnológica son parte fundamental del desarrollo cultural, socioeconómico y sostenible de los individuos, las comunidades y las naciones (Unesco, 2022). El reconocimiento generalizado de la educación superior como un motor esencial para promover la competitividad económica y el bienestar social ha hecho que la educación superior haya cobrado notable importancia tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, consolidándose como principio básico de todo proyecto de desarrollo nacional y regional.

Es en este nivel educativo donde se promueve el debate y el intercambio de conocimientos científicos, se genera la investigación y la innovación, y se desarrollan las habilidades para hacer frente a los requerimientos cada vez más demandantes y especializados del mercado laboral. Se trata, pues, de una poderosa palanca para la movilidad social, principalmente para la población en condiciones de mayor vulnerabilidad.

De acuerdo con datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las y los trabajadores mexicanos con estudios universitarios pueden ganar hasta 78% más que quienes únicamente cuentan con educación media superior; México es el segundo país con la mayor brecha de ingresos por escolaridad, solo después de Chile (OCDE, 2019). En Jalisco, según datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos

de los Hogares (ENIGH) 2020, la población con educación superior gana, en promedio, 80% más que aquellos con solo bachillerato y 107% más que la población con apenas educación básica (INEGI, 2020). Por eso es tan importante la política de educación superior.

No obstante, la pandemia de la covid-19 ha puesto a prueba a los sistemas educativos de todo el mundo. Desde que inició la pandemia la educación ha sido uno de los sectores más afectados. En el punto más crítico, el cierre de escuelas y universidades afectó al 94% de los estudiantes de todos los niveles educativos; una de las mayores crisis educativas registradas (Unesco, 2021). En México, el impacto para las instituciones de educación superior (IES), para el personal docente y estudiantes no ha sido menor: 63% de estudiantes presentaron signos de estrés, 47% problemas de depresión y 50% empeoró su situación académica (SEP, 2021).

Dado este contexto, a cuatro años de haber comenzado la administración de Enrique Alfaro como gobernador de Jalisco, es pertinente hacer un balance sobre los resultados y retos que enfrenta el sistema de educación superior estatal. El objetivo es documentar en qué medida la política educativa ha fortalecido a las instituciones educativas e impulsado el potencial científico del estado, a la luz de los principales indicadores en términos de capacidad y competitividad académica.

Para cumplir con lo antes expuesto, a continuación se presenta un análisis sobre la situación actual del sistema de educación superior estatal. En seguida, se hace una evaluación histórica y comparativa de las principales métricas y problemáticas identificadas. Finalmente, se presentan algunas reflexiones sobre los resultados del análisis.

Panorama de la educación superior en el estado de Jalisco

Oferta educativa

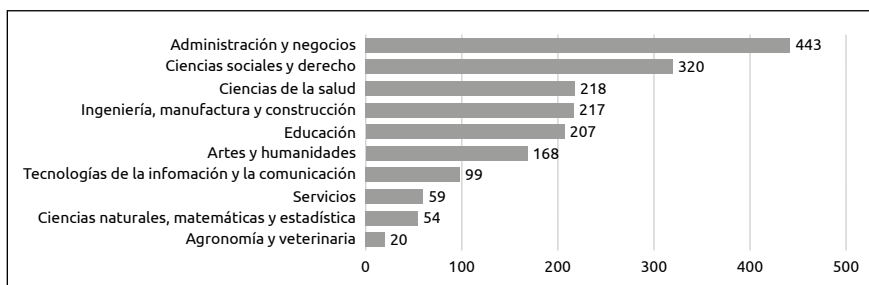
El ecosistema de universidades en Jalisco está integrado por una gran variedad de instituciones, cada una con características muy específicas, diferentes énfasis, alcances y tamaños. En total, durante el ciclo escolar 2020-2021 había 213 IES con registro de matrícula en el estado entre univer-

sidades públicas, instituciones particulares, escuelas normales, centros de investigación y unidades federales del Tecnológico Nacional de México (ANUIES, 2021).

En conjunto, estas IES ofertaban 1,805 programas de educación superior: 1 127 programas de pregrado (49 programas de nivel técnico superior y 1 078 licenciaturas) y 678 posgrados (196 programas de especialidad, 382 maestrías y 100 doctorados) (cuadro 11.1).

Cuadro 11.1. Instituciones de educación superior y programas educativos en Jalisco, por subsistema y nivel, ciclo escolar 2020-2021			
Tipo de institución	Número de IES	Oferta educativa	
		Pregrado	Posgrado
Particular	175	840	367
Otras IES públicas	17	32	25
Normales públicas	11	37	0
Unidades federales del Tecnológico Nacional de México	3	23	5
Universidades tecnológicas	2	35	0
Centros de investigación Conacyt	2	0	5
Universidad pública estatal (Universidad de Guadalajara)	1	129	274
Universidades politécnicas	1	6	0
Unidades descentralizadas del Tecnológico Nacional de México	1	25	2
Total general	213	1 127	678
Fuente: elaboración propia con información del anuario estadístico de la ANUIES, ciclo escolar 2020-2021 (https://cutt.ly/RK06uvvx).			

Como se puede observar en la gráfica 11.1, persiste una concentración de la oferta educativa en áreas del conocimiento consideradas “tradicionales”. Únicamente tres áreas tenían más de la mitad de los programas de nivel superior (54%): administración y negocios (25%), ciencias sociales y derecho (18%) y ciencias de la salud (12%). En el otro extremo, agronomía y veterinaria (1%) y ciencias naturales, matemáticas y estadística (3%) eran las áreas con el menor número de programas educativos.

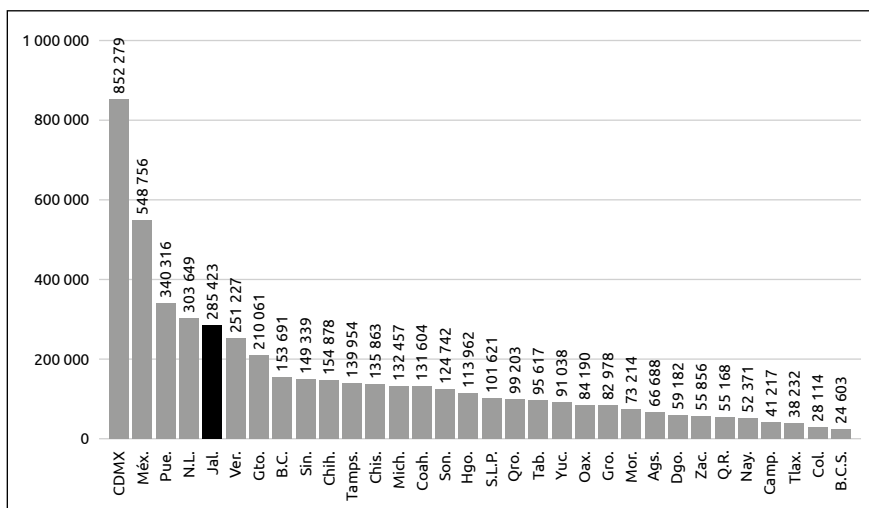


Gráfica 11.1. Número de programas de educación superior por áreas del conocimiento, ciclo escolar 2020-2021

Fuente: elaboración propia con información del anuario estadístico de la ANUIES, ciclo escolar 2020-2021 (<https://cutt.ly/RKo6uvx>).

Matrícula estatal de educación superior

Jalisco es la quinta entidad federativa del país con el mayor número de estudiantes de nivel superior. Con 285 423 estudiantes universitarios en el ciclo escolar 2021-2022, solo se mantiene por debajo de la CDMX, el Estado de México, Puebla y Nuevo León.



Gráfica 11.2. Matrícula de educación superior por entidad federativa, ciclo escolar 2021-2022

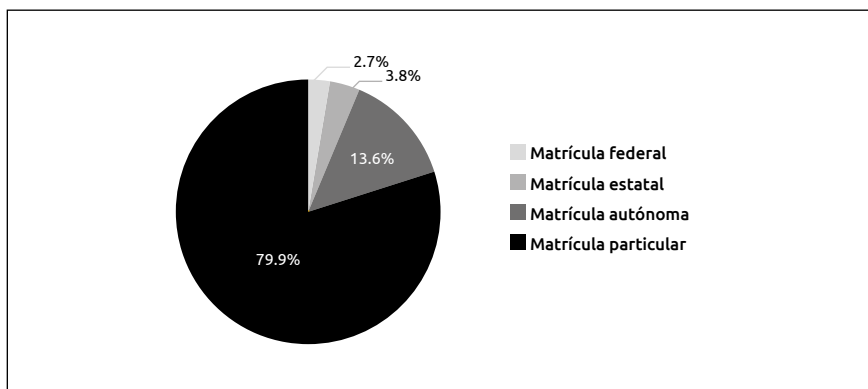
Nota: incluye la matrícula escolarizada y no escolarizada.

Fuente: elaboración propia con información del Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa (<https://cutt.ly/7Ko6YEt>).

Del total de la matrícula estatal, las IES públicas concentran al 62.1% —177 290 estudiantes— y las IES particulares al 37.9% —108 133 estudiantes—. Destaca la participación de la Universidad de Guadalajara (UdeG), la cual aporta a uno de cada dos estudiantes de nivel superior de la entidad, y a ocho de cada diez si se considera únicamente a las instituciones de sostenimiento público (cuadro 11.2).

Cuadro 11.2. Estudiantes de nivel superior por subsistemas en Jalisco, ciclo escolar 2021-2022			
Tipo de sostenimiento	Subsistema	Matrícula	Aportación porcentual (%)
Público	Autónomo (UdeG)	140 348	49.2
Público	Estatal	22 863	8.0
Público	Federal	14 079	4.9
Privado	Particular	108 133	37.9
Total Jalisco		285 423	100.0%
Nota: se incluye la matrícula escolarizada y no escolarizada.			
Fuente: elaboración propia con información del anexo estadístico 2021 de la UdeG (https://cutt.ly/cKpqvaW).			

Sin embargo, al considerar solo la matrícula “no escolarizada”, aquella donde prácticamente no asisten a clases presenciales ni tienen horarios definidos, destaca que el subsistema de universidades particulares atiende al 80% del total de estudiantes en esta modalidad (gráfica 11.3). Por un lado, si bien es cierto que hay IES privadas que han adaptado con éxito sus modelos educativos para quienes buscan opciones más flexibles, sin menoscabo de la calidad en la enseñanza, también hay casos donde estos programas carecen de los estándares mínimos de rigor académico. Por otro lado, estas cifras también evidencian la rigidez pedagógica que persistente en algunas de las IES públicas del estado. Sin duda, estos puntos son un área de oportunidad para las políticas de las propias instituciones educativas, así como para la política educativa del gobierno del estado.



Gráfica 11.3. Distribución de la matrícula “no escolarizada” en Jalisco, ciclo escolar 2021-2022

Fuente: elaboración propia con información del Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa (<https://cutt.ly/7Ko6YEt>).

Lo anterior toma mayor relevancia al considerar que persiste una fuerte concentración territorial de las oportunidades educativas. Aunque hay IES que han impulsado la descentralización de la oferta educativa —tal es el caso de la Red Universitaria de la UdeG, que tiene centros universitarios en todas las regiones del estado—, solo dos municipios del área metropolitana de Guadalajara (AMG) concentran al 64.0% de la matrícula total de nivel superior: Guadalajara con 37.5% y Zapopan 26.5% (SEP, s.f.). Esto contribuye a que persista una brecha de acceso a la educación entre los municipios.

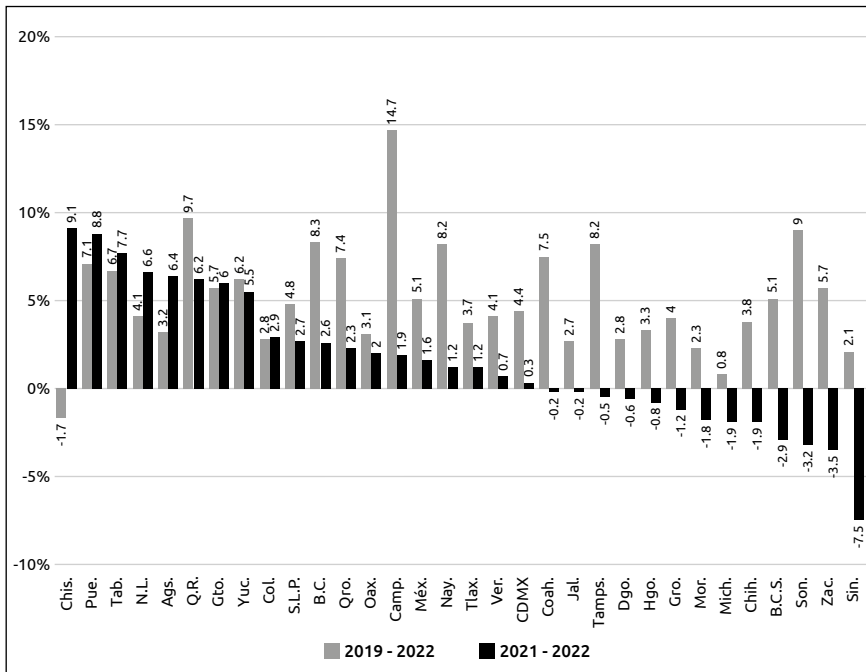
Fortalecer los sistemas de educación a distancia, mixtos e híbridos, sin que esto implique para el estado no invertir en la construcción de nuevas universidades al interior de la entidad, representa una oportunidad para aumentar las opciones educativas de toda la población. Esto es, precisamente, una de las tendencias globales de la educación superior.

Ante los cierres de las escuelas debido a la pandemia de la covid-19 y la creciente demanda de programas de formación continua, un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a docentes de 73 IES de catorce países de América Latina y el Caribe (entre ellos México) encontró que 79% considera que transitar a modelos educativos híbridos —más flexibles, personalizados, adaptativos y autogestivos— es una tendencia irreversible (2021).

El crecimiento de la matrícula: indicador clave en la evaluación de las políticas de educación superior

La pandemia por la covid-19 provocó una crisis en los sistemas educativos de todo el mundo. En México esta disrupción educativa afectó el ritmo de crecimiento de la matrícula de educación superior, el sistema nacional pasó de una tasa de crecimiento de 4.8% en 2019 (un aumento de 226 000 estudiantes) a solo 1.7% en 2021 (85 000 estudiantes adicionales). Además, se estima que actualmente hay hasta 500 000 estudiantes en riesgo de abandonar sus estudios universitarios (SEP, 2021).

En Jalisco la matrícula sí disminuyó. Mientras en 2019 la tasa de crecimiento fue de 2.7%, en 2021 cayó 0.2% (gráfica 11.4). Como resultado, la matrícula de educación superior pasó de 287 786 estudiantes a 285 423; una disminución de 2 363.



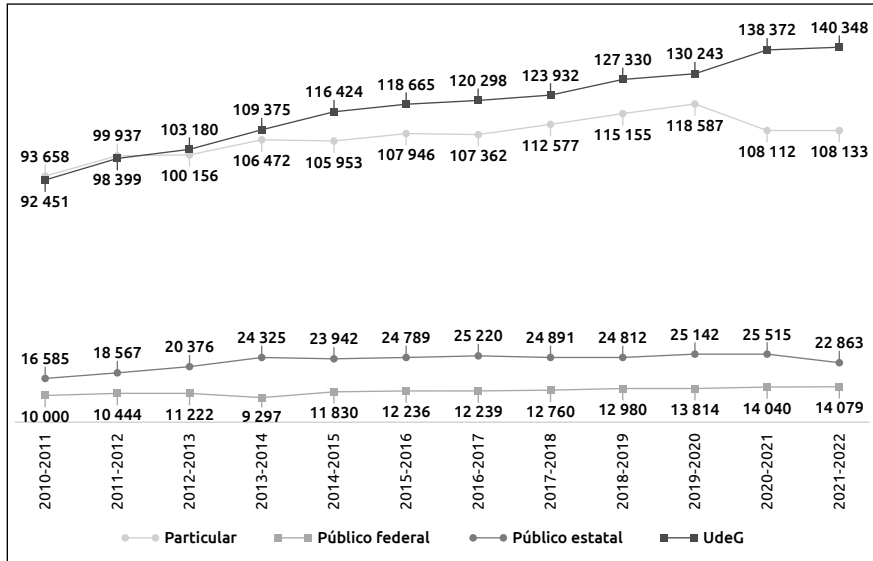
Gráfica 11.4. Tasa de crecimiento de la matrícula de educación superior por entidad federativa, comparativo ciclo 2019-2020 vs. 2021-2022

Nota: se incluye la matrícula escolarizada y no escolarizada.

Fuente: elaboración propia con información del Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa (<https://cutt.ly/7Ko6YEt>).

No obstante esta caída general, la afectación entre los subsistemas estatales presenta diferencias significativas. Las universidades particulares y las instituciones que dependen del gobierno estatal han sido las más afectadas durante esta crisis educativa (gráfica 11.5). Esta situación es especialmente peligrosa para el conjunto de universidades privadas, sobre todo para las más pequeñas, pues la mayoría depende financieramente del pago de colegiaturas. Desde que irrumpió la pandemia, estas universidades han perdido a más de 10 000 estudiantes, lo que ha puesto en riesgo el trabajo de miles de docentes y que, incluso, amenaza la viabilidad de las propias organizaciones.

En el otro extremo, la UdeG no solo es el subsistema que más estudiantes aporta en el estado, también es el que más ha crecido (gráfica 11.5). En los últimos diez años, la UdeG ha aumentado su matrícula de manera sostenida, creando más de 100 000 nuevos espacios: 55 000 en educación media superior y 48 000 en educación superior. En este periodo, casi siete de cada diez nuevos espacios para estudiantes de educación superior fueron creados en la UdeG.



Gráfica 11.5. Evolución de la matrícula de nivel superior por subsistema en Jalisco

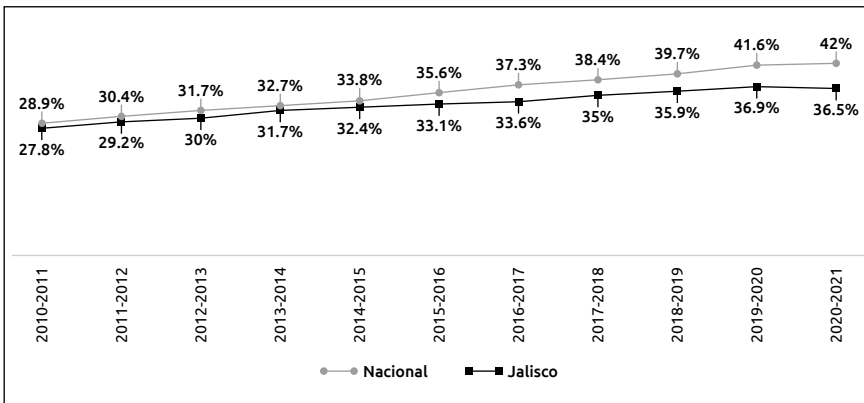
Nota: se incluye la matrícula escolarizada y no escolarizada.

Fuente: elaboración propia con información del anexo estadístico 2021 de la UdeG (<https://cutt.ly/cKpqvaW>).

Tasa de cobertura en educación superior

Un indicador útil para analizar el avance o retroceso de los sistemas educativos es la tasa de cobertura, la cual muestra qué porcentaje de la población en edad de estudiar este nivel educativo sí lo está haciendo.

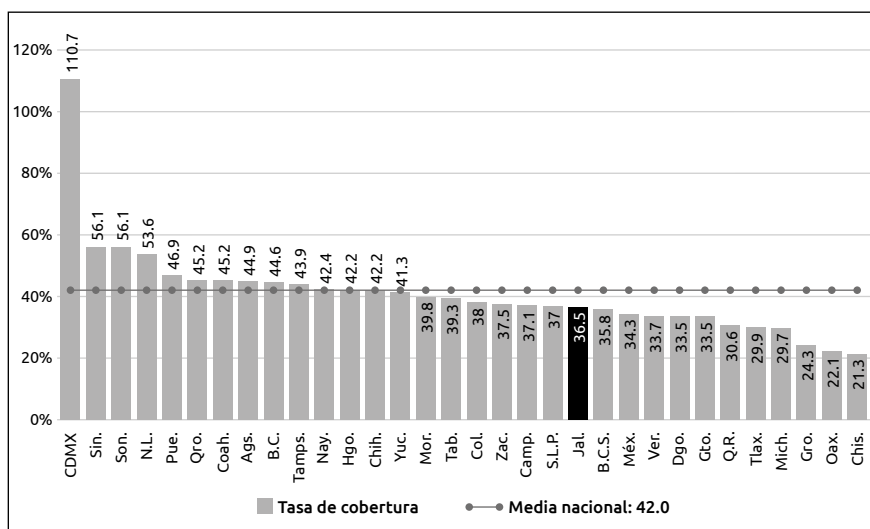
En Jalisco, aunque históricamente se ha mantenido por debajo de la tasa nacional, al analizar la evolución de la cobertura en educación superior de los últimos diez años, es posible observar cómo la brecha entre el estado y el valor nacional crece cada vez más, tendencia que se ha acentuado en los últimos años (gráfica 11.6). Cada año son más las y los jóvenes que quedan fuera de sistema estatal de educación superior.



Gráfica 11.6. Evolución de la cobertura en educación superior en Jalisco y a nivel nacional

Fuente: elaboración propia con información del Tercer Informe del Gobierno de México 2021 (<https://cutt.ly/JKpwLiK>).

El estado pasó de una tasa de cobertura en educación superior de 35.9% en 2018 a 36.5% en 2021, un incremento de apenas 0.6 puntos porcentuales. En contraste, en este mismo periodo, la tasa de cobertura nacional aumentó 2.3 puntos porcentuales, casi cuatro veces más. Como consecuencia, Jalisco perdió una posición en el comparativo nacional y se ubicó en el lugar 21 de entre las 32 entidades federativas, por debajo de estados como Nuevo León, Puebla y Zacatecas, por mencionar algunos (gráfica 11.7).



Gráfica 11.7. Cobertura en educación superior por entidad federativa, ciclo escolar 2020-2021 (porcentaje)

Notas: 1. La cobertura mayor a 100% en la CDMX se presenta porque el indicador se construye a partir de dos fuentes de información diferentes: los registros de la matrícula escolar y las estimaciones del número de jóvenes en edad escolar. 2. Incluye las modalidades escolarizada y no escolarizada.

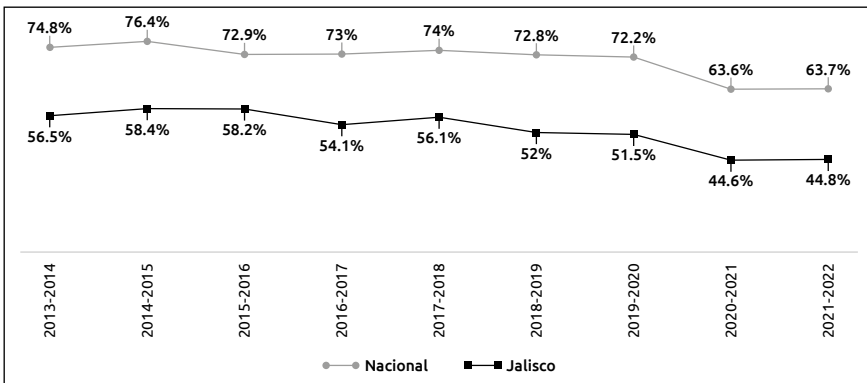
Fuente: elaboración propia con información del Tercer Informe del Gobierno de México 2021 (<https://cutt.ly/JKpwLiK>).

Tasa bruta de absorción

Otro indicador valioso para evaluar la efectividad de las políticas educativas en educación superior es la tasa bruta de absorción de este nivel educativo. Es decir, qué porcentaje de los egresados de bachillerato continúan sus estudios en programas de educación superior.

La tasa de absorción en nivel superior en Jalisco se mantiene por debajo del valor nacional y muestra una marcada tendencia a la baja — que ha sido mayor en los últimos cuatro años— (gráfica 11.8). En otras palabras, cada vez menos jóvenes que terminan sus estudios de bachillerato logran ingresar a la universidad. Jalisco es la antepenúltima entidad con la menor capacidad para cubrir la demanda de las y los jóvenes que buscan estudiar una carrera universitaria, solo por arriba de Tabasco y Chiapas (gráfica 11.9).

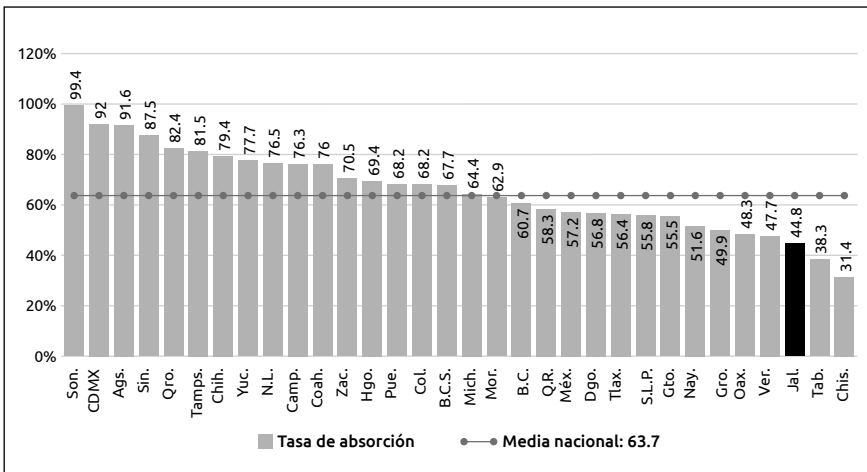
EDUCACIÓN SUPERIOR



Gráfica 11.8. Evolución de la tasa de absorción de nivel superior en Jalisco y a nivel nacional

Nota: incluye solo la modalidad escolarizada.

Fuente: elaboración propia con información del reporte de indicadores educativos de la Secretaría de Educación Pública (<https://cutt.ly/4Kpej0>).



Gráfica 11.9. Tasa de absorción en nivel superior por entidad federativa, ciclo escolar 2021-2022

Nota: incluye solo la modalidad escolarizada.

Fuente: elaboración propia con información del reporte de indicadores educativos de la Secretaría de Educación Pública (<https://cutt.ly/4Kpej0>).

No obstante el notable ejemplo de expansión de la UdeG, tanto la tasa de cobertura como la tasa de absorción en educación superior hacen patente un estancamiento estatal en términos de capacidades. Una situación que afecta, principalmente, a la población con más bajos ingresos.

Las universidades, sobre todo las instituciones públicas que tienen la misión de ofrecer educación superior a todas y todos los jóvenes que no pueden costear una educación privada, no son capaces de responder al aumento de la demanda educativa. Por un lado, el cambio en la pirámide demográfica hace que cada ciclo escolar haya más aspirantes para ingresar a las universidades. Por otro lado, es importante reconocer que las instituciones educativas se encuentran en una situación precaria para hacer frente a esta situación. Las IES públicas operan en un contexto de déficit en infraestructura, equipamiento y personal docente, que si bien no es un problema reciente, sí se ha agravado en los últimos cuatro años.

Ciencia y tecnología: retos por resolver

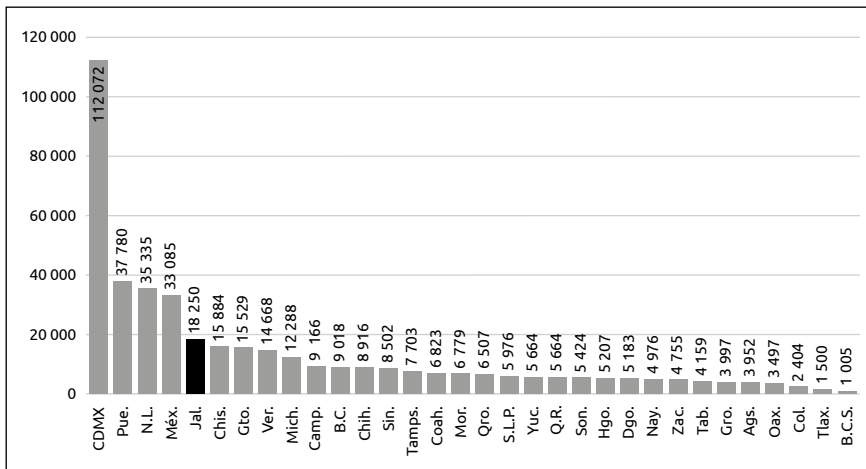
Matrícula de posgrado en Jalisco

La educación de posgrado está muy vinculada con la innovación científica y tecnológica. Es en estos niveles educativos, sobre todo en doctorado, donde se forman a los futuros científicos, donde las y los estudiantes desarrollan la vocación y la curiosidad que les permitirá innovar y generar conocimiento; aspectos fundamentales para cualquier entidad que aspire a la competitividad.

Sin embargo, en el sistema de educación superior mexicano, la baja participación de la matrícula de posgrado ha sido un problema histórico. Actualmente, solo 8.3% de la matrícula total corresponde a posgrado —y apenas 1.1% a doctorado— (SEP, s.f). Solamente cuatro entidades federativas concentran más de la mitad de estos estudiantes: CDMX (27%), Puebla (9%), Nuevo León (8%) y el Estado de México (8%).

Jalisco ocupa la quinta posición nacional por el número de matrícula de posgrado, sin embargo, la brecha con las primeras posiciones es considerablemente alta. Por el contrario, la entidad tiene apenas 2 366 estudiantes de posgrado más que Chiapas (gráfica 11.10). La cuarta mayor economía del país está, en términos absolutos, prácticamente al mismo nivel de habilitación y formación de capital humano especializado que la decimonovena economía (INEGI, s.f.).

EDUCACIÓN SUPERIOR

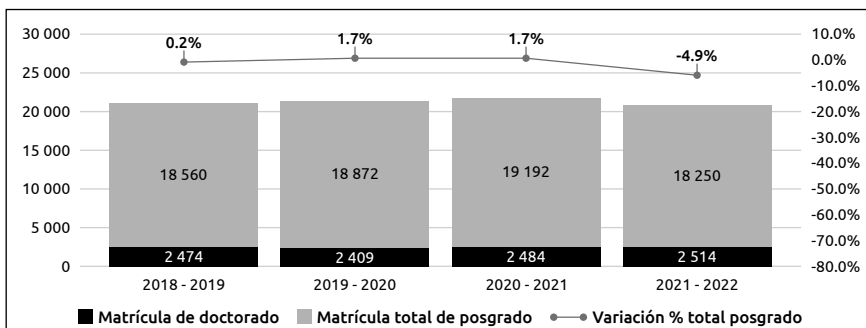


Gráfica 11.10. Matrícula de posgrado por entidad federativa, ciclo escolar 2021-2022

Nota: se incluye la matrícula escolarizada y no escolarizada.

Fuente: elaboración propia con información del Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa (<https://cutt.ly/7Ko6YEt>).

Del total de estudiantes de educación superior en Jalisco, únicamente 6.4% son de posgrado y solo 0.9% se encuentra en doctorado. Se trata de un rezago histórico en el sistema de educación superior estatal. La gráfica 11.11 muestra cómo la evolución de la matrícula de posgrado en la entidad se ha estancado en los últimos cuatro años. Hoy hay menos alumnos de posgrado de los que había en 2018; un área de oportunidad para las políticas e incentivos diseñados para estimular el crecimiento de la matrícula de posgrado.

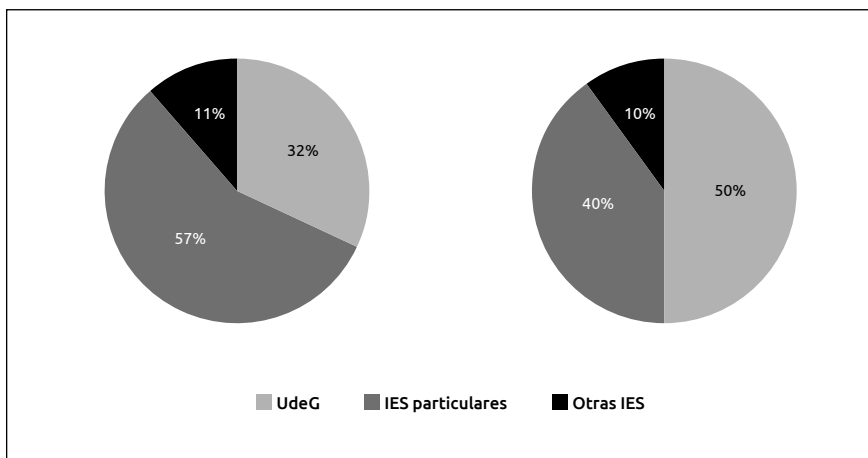


Gráfica 11.11. Evolución de la matrícula de posgrado y doctorado en Jalisco

Nota: se incluye la matrícula escolarizada y no escolarizada.

Fuente: elaboración propia con información del Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa (<https://cutt.ly/7Ko6YEt>).

En el ciclo 2021-2022, el subsistema de universidades particulares aportó al 57% de la matrícula total de posgrado en la entidad, la UdeG al 32% y el resto de IES públicas 11%. Respecto a los estudiantes de doctorado, solo la UdeG aporta a uno de cada dos estudiantes (gráfica 11.12). Asimismo, si solo consideramos a la matrícula pública, la UdeG tiene al 74% de los alumnos de posgrado y al 84% de doctorado.



Gráfica 11.12. Distribución de la matrícula de posgrado y doctorado por subsistemas en Jalisco, ciclo escolar 2021-2022

El desafío tanto para el gobierno del estado como para las propias IES no es solo impulsar el crecimiento del posgrado, sino también su diversificación. Son pocos estudiantes y la mayoría se concentra en áreas del conocimiento tradicionales. Únicamente 12.2% de la matrícula en estos niveles educativos se encuentra en áreas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés) (cuadro 11.3).

Cuadro 11.3. Distribución de la matrícula de posgrado por áreas del conocimiento en Jalisco	
Área del conocimiento	Distribución porcentual (%)
Ciencias de la salud	21.9
Administración y negocios	21.6
Educación	20.8
Ciencias sociales y derecho	19.4

Cuadro 11.3. Distribución de la matrícula de posgrado por áreas del conocimiento en Jalisco

Área del conocimiento	Distribución porcentual (%)
Ingeniería, manufactura y construcción	5.6
Tecnologías de la información y la comunicación	3.4
Ciencias naturales, matemáticas y estadística	3.2
Artes y humanidades	2.7
Servicios	1.0
Agronomía y veterinaria	0.5

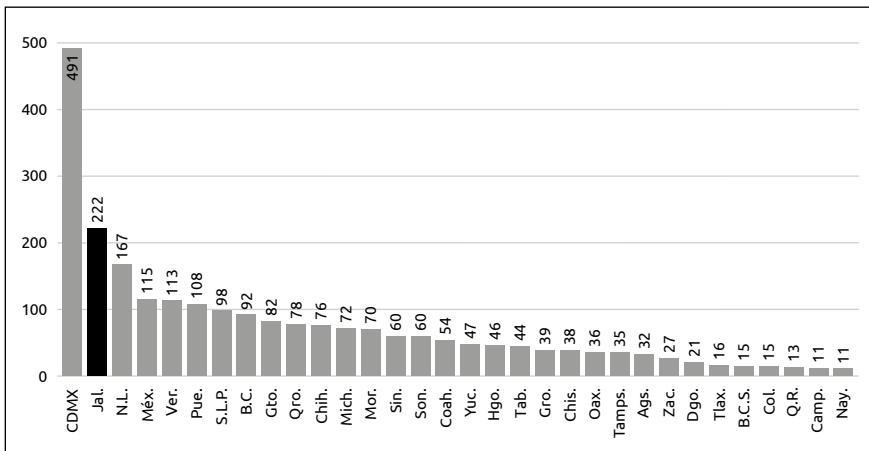
Fuente: elaboración propia con información del anuario estadístico de la ANUIES, ciclo escolar 2020-2021 (<https://cutt.ly/RKo6uvvx>).

Dadas las tendencias globales, será muy importante para la entidad —y para el país— contar con los suficientes tecnólogos y científicos STEM para materializar las expectativas económicas, sociales y educativas de la revolución digital, la inteligencia artificial, el internet de las cosas y el metaverso, por mencionar algunas.

Posgrados en el Programa Nacional de Posgrados de Calidad

El Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC) busca impulsar las capacidades científicas, humanistas, tecnológicas y de innovación del país. Por medio de la evaluación periódica de los programas, se asegura que los posgrados en el padrón del PNPC cumplan con los criterios de calidad académica, de investigación y de formación científica.

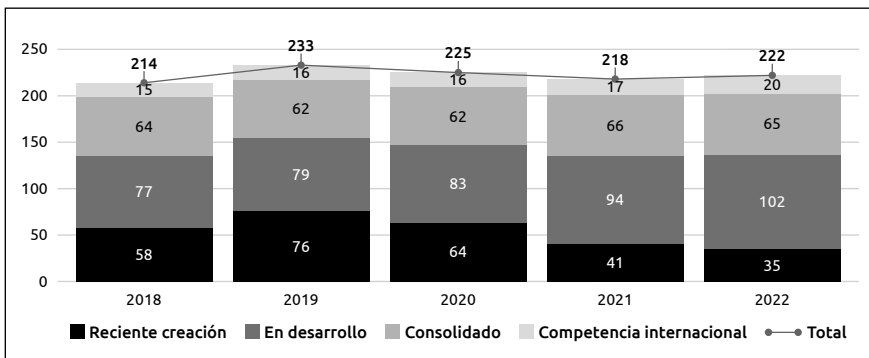
Actualmente hay 2 404 posgrados reconocidos por el PNPC en todo el país. Con 222 programas, Jalisco es la segunda entidad federativa con el mayor número de posgrados en el padrón del PNPC, solo por detrás de la CDMX (gráfica 11.13).



Gráfica 11.13. Posgrados en el padrón del PNPC por entidad federativa, 2022

Fuente: elaboración propia con información del Conacyt (<https://cutt.ly/iKsAb1j>).

Hoy, Jalisco tiene ocho posgrados en el padrón del PNPC, más de lo que tenía en 2018. Además, ha mejorado en los resultados de las evaluaciones. En cuatro años logró aumentar el número de posgrados en la categoría de “competencia internacional” —la más alta del PNPC— y reducir significativamente el número en la categoría de “reciente creación”. No obstante, los programas en el PNPC representan apenas el 32.7% del total de programas de posgrado ofertados por las IES de la entidad. El reto de impulsar la calidad de los posgrados en la entidad no es menor.



Gráfica 11.14. Evolución de los posgrados en el PNPC por nivel en Jalisco

Fuente: elaboración propia con información del Conacyt (<https://cutt.ly/iKsAb1j>) y <https://cutt.ly/wKsAOpm>).

Del total de posgrados en el PNPC en Jalisco, el 88.3% pertenecen a la UdeG. Es decir, nueve de cada diez programas de posgrado reconocidos por su calidad académica son ofertados por esta universidad. Aún más, la UdeG es la institución que más posgrados tiene en el PNPC a nivel nacional. Esto, sin duda, posiciona académicamente a Jalisco en el mapa nacional.

Para el gobierno estatal, esto también debería ser una señal de que algo está pasando en los otros subsistemas. Para el conjunto de universidades particulares, quienes ofertan la mayor cantidad de programas de posgrado, los incentivos del PNPC no han sido suficientes para impulsar la transformación de sus programas.

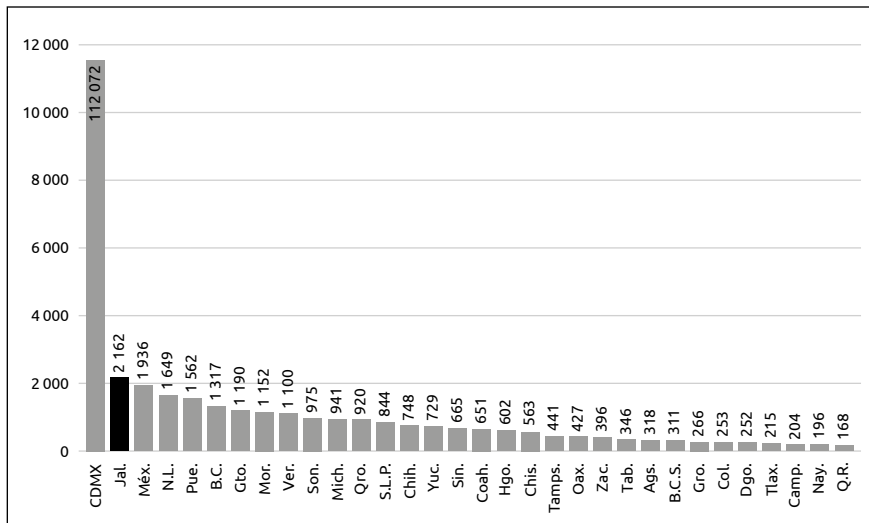
Cuadro 11.4. Posgrados en el PNPC por IES, 2022

Institución	Programas en el PNPC	Aportación porcentual (%)
Universidad de Guadalajara	196	88.3
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente	8	3.6
Universidad Autónoma de Guadalajara	5	2.3
Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco	4	1.8
Instituto Tecnológico de Ciudad Guzmán	2	0.9
Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional	2	0.9
El Colegio de Jalisco	2	0.9
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	1	0.5
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social	1	0.5
Instituto Tecnológico de Tlajomulco	1	0.5

Fuente: elaboración propia con información del Conacyt (<https://cutt.ly/iKsAb1j>).

El Sistema Nacional de Investigadores

El Sistema Nacional de Investigadores (SNI) es otro programa que impulsa la competitividad científica nacional, por medio de la evaluación y el reconocimiento del trabajo científico y tecnológico de las y los investigadores. Actualmente, el SNI está integrado por 35 049 investigadoras e investigadores. CDMX concentra, por mucho, al mayor número de miembros: 11 550. En segundo lugar está Jalisco, con apenas 2 162 miembros (gráfica 11.15).

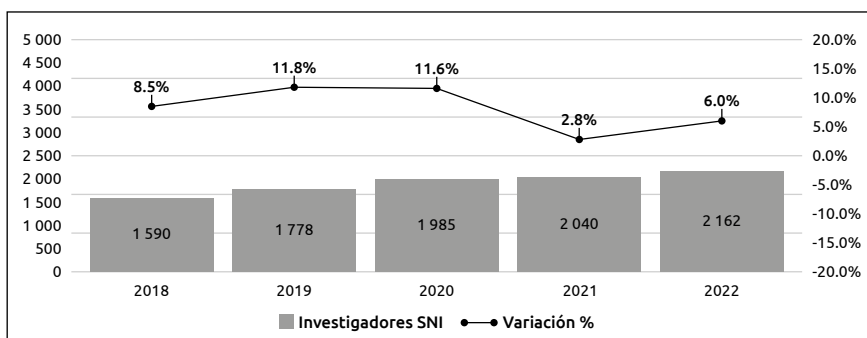


Gráfica 11.15. Miembros del SNI por entidad federativa, 2022

Fuente: elaboración propia con información del Conacyt (<https://cutt.ly/8Ksvj7G>).

Cada año el número de investigadores en el sistema crece. Jalisco pasó de 1 590 miembros en el SNI en 2018 a 2 162 en 2022; 574 investigadores más en cuatro años (gráfica 11.16). Respecto a la distribución de los investigadores al interior del estado, así como en los posgrados en el PNPC, la UdeG es la institución que más investigadores reconocidos aporta al sistema estatal: 1 607 miembros, lo que representa más del 74% del total (cuadro 11.5). Asimismo, la UdeG es la segunda institución en el ámbito nacional— con el mayor número de investigadores reconocidos en el sistema, solo detrás de la UNAM. La investigación, desarrollo e innovación científica y tecnológica del estado se genera, principalmente, en la UdeG.

El aumento sostenido en el número de las y los investigadores en el SNI en Jalisco es, sin duda, un dato positivo. Sin embargo, es importante reconocer que la participación estatal en el SNI no corresponde con el tamaño de la plantilla de investigadores del sistema estatal de educación superior. El potencial de la entidad es aún mucho mayor.



Gráfica 11.16. Evolución de los investigadores miembros del SNI en Jalisco

Fuente: elaboración propia con información del Conacyt (<https://cutt.ly/hKgrpy7>).

Cuadro 11.5. Las diez instituciones con más investigadores en el SNI en Jalisco, 2022

Institución de adscripción	Investigadores en el SNI	Aportación porcentual (%)
Universidad de Guadalajara	1 607	74.3
Centro de investigación y Asistencia en tecnología y Diseño del Estado de Jalisco	98	4.5
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente	78	3.6
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	57	2.6
Tecnológico Nacional de México	34	1.6
Universidad Autónoma de Guadalajara	29	1.3
Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional	27	1.2
Centros Culturales de México	27	1.2

Cuadro 11.5. Las diez instituciones con más investigadores en el SNI en Jalisco, 2022

Institución de adscripción	Investigadores en el SNI	Aportación porcentual (%)
RM Animación y Entretenimiento S. de R.L. de C.V.	23	1.1
El Colegio de Jalisco	21	1.0
Fuente: elaboración propia con información del Conacyt (https://cutt.ly/8Ksvj7G).		

El financiamiento para la educación superior pública: el factor crítico

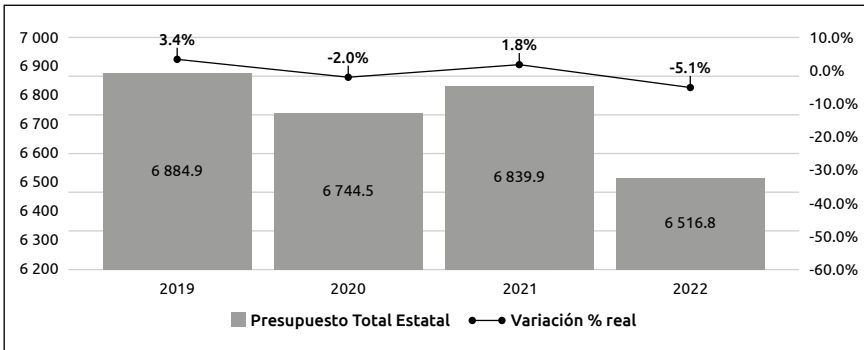
El modelo de financiamiento de la educación superior en México presenta problemas estructurales que han limitado históricamente el desarrollo del sistema nacional. Por un lado, es uno de los países con el mayor porcentaje de matrícula pública —64.2%— (SEP, s.f.). Por otro lado, tiene una de las recaudaciones fiscales más bajas del planeta; apenas 17.9% del PIB (OCDE, s.f.). Esto ha contribuido a que México sea uno de los países que menos invierte en educación superior.

Esta contradicción nacional también afecta la inversión de los gobiernos locales a sus sistemas de educación superior. Las IES públicas en Jalisco, como en gran parte del país, se desarrollan en un contexto marcado por la falta de certeza presupuestal para cumplir con sus tareas sustantivas. Un problema que se ha acentuado en los últimos cuatro años.

A la par que el gobierno federal ha recortado sistemáticamente los recursos destinados para las IES, patente, por ejemplo, en la eliminación de prácticamente todos los fondos extraordinarios —que contribuían al fortalecimiento de las universidades, a la expansión de la matrícula, a compensar el salario de las y los profesores, etc.—, el Gobierno de Jalisco también ha presionado presupuestalmente a sus universidades, en especial a la UdeG, institución que atiende al 80% de la matrícula pública estatal.

Sin considerar el subsidio federal, el presupuesto del estado para la UdeG en 2022 tuvo un recorte del 5.1% respecto a 2021; el presupuesto estatal más bajo para la universidad en los últimos cuatro años (gráfica 11.17). Aún más, tomando como base lo asignado en 2019, la suma de lo

que la UdeG ha dejado de recibir desde entonces es de 529.5 millones de pesos. Presupuestalmente, la educación superior no ha sido una prioridad en la entidad.



Gráfica 11.17. Evolución del presupuesto estatal aprobado para la UdeG (millones de pesos constantes base 2022)

Fuente: elaboración propia con información de los presupuestos de egresos del estado de Jalisco, 2019-2022 (<https://cutt.ly/EKFZZZN>).

Conclusiones

La primera mitad de la administración de Enrique Alfaro como gobernador de Jalisco no representó un cambio de paradigma en la política de educación superior estatal. Si bien hay algunos avances en la calidad de los programas de posgrado y en el número de los investigadores reconocidos por su trabajo en el SNI, son más las áreas de oportunidad que persisten.

En los hechos, la pandemia de la covid-19, el aumento en el número de jóvenes en edad de estudiar y la creciente desinversión estatal y federal, por mencionar algunos, han hecho que los problemas en el sector se acumulen rápidamente. Los efectos ya comienzan a reflejarse: caída en la cobertura, menos absorción de egresados de educación media superior, estancamiento en la matrícula, menos estudiantes en posgrado, entre otros.

La posición de Jalisco en los principales indicadores de capacidad y competitividad académica no corresponde con el nivel de desarrollo económico de la entidad. A pesar de ser la cuarta economía más grande del país, en la gran mayoría los indicadores están por debajo de la media na-

cional y detrás de estados con menores economías. Los resultados exhiben que la educación superior no ha sido una prioridad en la entidad.

Aun el contexto de precariedad presupuestal, la UdeG es el único subsistema que ha logrado mantener e impulsar a la mayoría de los indicadores del sistema estatal. Sin el esfuerzo de la UdeG, miles de jóvenes no tendrían la oportunidad de acceder a una carrera universitaria, y sin la investigación científica y tecnológica de sus investigadores, la entidad difícilmente podría aspirar a ser un referente nacional en competitividad e innovación. Esto amerita una mayor inversión, incentivos y respaldo por parte del gobierno estatal.

Ante la escasez presupuestal federal, el gobierno de Jalisco debe buscar mecanismos para compensar los impactos negativos de la desinversión que se acentúa en las IES públicas estatales. Una alternativa es repensar el modelo para el impulso de la educación superior, la ciencia y la tecnología como verdadera política de Estado.

El gobierno de Jalisco debe generar e implementar estas políticas y colaborar aún más con las IES, solo así podrá consolidarse, de manera más genuina, como un polo de innovación nacional.

Lo que está en juego es la consolidación o el rezago de la competitividad del estado; son las oportunidades para las y los jóvenes de prepararse para las exigencias globales, son las oportunidades para las y los niños que esperan tener un espacio en alguna universidad.

Referencias

- ANUIES (2021). *Anuario Estadístico de Educación Superior 2020-2021*. En <https://cutt.ly/nKhdDEi>
- BID (2021). *Transformación digital de la educación superior America Latina y el Caribe*. En <https://cutt.ly/GKVcibN>
- CONACYT (s. f.). *Archivo histórico del Sistema Nacional de Investigadores (SNI)*. En <https://cutt.ly/LKhdDmD>
- CONACYT (s. f.). *Datos abiertos del PNPC*. En <https://cutt.ly/gKhdNkh>
- CONACYT (s. f.). *Padrón del Programa Nacional de Posgrados de Calidad*. En <https://cutt.ly/7KhdCwn>
- CONACYT (2022). *Padrón de beneficiarios SNI*. En <https://cutt.ly/oKhdJby>

- Gobierno de México (2021). *Tercer informe de Gobierno 2020-2021*. En <https://cutt.ly/9Khd8mG>
- Gobierno del Estado de Jalisco (s. f.). *Presupuesto de Egresos*. En <https://cutt.ly/KKhd6Fz>
- INEGI (2020). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020 NUEVA SERIE*. En <https://cutt.ly/SKhfeDL>
- INEGI (s.f.). *Producto Interno Bruto por Entidad Federativa*. En <https://cutt.ly/rK14yOB>
- OCDE (2019). *Higher Education in Mexico: Labour Market Relevance and Outcomes*. En <https://doi.org/10.1787/9789264309432-en>
- OCDE (s. f.). *Tax revenue*. En <https://cutt.ly/RKhfuUs>
- SEP (2021). *Informe de la Encuesta Nacional Covid-19: La comunidad estudiantil ante la emergencia sanitaria*. En <https://cutt.ly/5K188Th>
- SEP (2021). *Reporte de Indicadores educativos*. En <https://cutt.ly/CKhfdNh>
- SEP (s. f.). *Principales Cifras del Sistema Educativo Nacional. Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa*. En <https://cutt.ly/GKhfhKr>
- UNESCO (2022). *Más allá de los límites. Nuevas formas de reinventar la educación superior*. En <https://cutt.ly/pKhfzn>
- UNESCO (2021). *Covid-19 Educational Disruption and Response. Education in Emergencies*. En <https://cutt.ly/VKhfvBp>
- Universidad de Guadalajara (2021). *Anexo Estadístico 2021*. En <https://cutt.ly/XKhfWcP>

12. Programa Visión 2024: emergencia laboral durante la pandemia

Adriana Pantoja de Alba

El Programa Estatal de Cultura: Visión 2024 (PEC), elaborado por la Secretaría de Cultura del Estado de Jalisco (SCJ) con el apoyo del Consejo Estatal para la Cultura y las Artes (CECA), es el instrumento rector de la actual política cultural pública en esta entidad federativa. Dicho programa se dio a conocer el 1 de junio de 2021, dos años después de iniciada la administración gubernamental jalisciense en turno (2018-2024) y alrededor de un año con tres meses luego de que comenzó la cuarentena debido a la llegada de la covid-19. En el primer apartado del PEC, titulado “Punto de partida”, se incluye una sección dedicada a la covid-19 donde se señala que, tomando en cuenta este contexto de emergencia, la SCJ se propone “generar estrategias sustantivas [...] [que] se conviertan en un factor coadyuvante para la recuperación económica de las comunidades culturales y artísticas” (SCJ, 2021, p. 12). Posteriormente, en el documento se despliegan seis ejes estratégicos que, según se señala, orientarán las acciones de esta dependencia, por lo que se asume que, cuando menos en alguno de ellos, se trazará el rumbo para el restablecimiento de la economía del sector y, en lo particular, el de sus agentes. ¿Qué se plantea entonces desde el PEC para cumplir este propósito y cuáles son los significados que caracterizan a la problemática señalada y solución? De ello se ocupará este capítulo.

De entrada, la razón que sostiene la decisión de tomar como referente empírico al PEC está relacionada con que este es, sin duda, la principal narrativa orientadora de la presente actuación pública en materia de cultura, en especial, en lo relacionado con la pandemia y sus afectaciones al

sector, justo por lo que se explica en el párrafo anterior. Asimismo, sería difícil valorar las acciones encaminadas a la recuperación económica de los agentes culturales que la SCJ desarrolla en este momento, porque lo que se ha emprendido todavía no termina y sus alcances se podrán ver en el mediano y largo plazo. En adición, la pandemia aún no concluye, a pesar de que su gestión se encuentre en una etapa menos crítica luego del actual desenvolvimiento del virus. Analizar, por lo tanto, la coherencia, la consistencia y los significados —en términos de su manufactura y principales definiciones— de lo que la SCJ planteó en su Programa Estatal de Cultura: Visión 2024 resulta una opción intermedia que, con suerte, abrirá camino para una futura evaluación de las medidas tomadas por esta dependencia desde su planificación misma.

Para focalizar el análisis, es necesario señalar que el PEC incluye tres apartados que se describen a continuación: 1. En el primero, se localizan la normativa que lo orienta, los antecedentes del documento, la definición de los ejes estratégicos propuestos, la sección antes comentada que da cuenta de algunos de los efectos en el sector cultural provocados por la emergencia sanitaria derivada de la pandemia por la covid-19, una relación de las alianzas entre la SCJ y otras instituciones públicas, organismos internacionales, empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil y un breve relato de la participación que diversos agentes del sector tuvieron en la elaboración del programa. 2. En el segundo, se describen los seis ejes estratégicos con base en diagnósticos específicos, así como los programas, los proyectos y las acciones concretas que de ellos se desprenden. 3. Por último, se hace referencia a la evaluación, es decir, a los mecanismos de medición de resultados y desempeños de dichas acciones, y la forma en que se darán a conocer los avances y el logro de las metas.

Al respecto, luego de una detallada examinación de los tres apartados del PEC, se decidió concentrar la atención en uno de los seis ejes estratégicos planteados denominado “Profesionalización de la comunidad cultural y artística”. En dicho eje se indica como objetivo: “Fomentar la profesionalización de la comunidad cultural en miras de su perfeccionamiento y desarrollo, y promover el intercambio y la cooperación con agentes internacionales” (SCJ, 2021, p. 8). Su selección como foco de interés se justifica debido a que en la caracterización de este eje

se señala lo siguiente: “la pandemia de la covid-19 obligó a replantear las estrategias de fortalecimiento a las y los agentes culturales y creativos” (p. 31), sugiriendo con ello que es en este apartado donde se encontrará una vinculación estrecha entre el diagnóstico realizado a propósito de las afectaciones a los trabajadores culturales por el SARS-CoV-2 y la ruta para atender este problema. Además, en la sección inicial de dicho eje se afirma que este deberá contribuir al cumplimiento de dos derechos humanos concretos: el de la participación “en la vida cultural”, así como “en asuntos públicos” (SCJ, 2021, p. 28).

Para presentar los resultados del análisis hecho con el énfasis y las limitaciones antes expresadas, el capítulo se organiza de la siguiente forma: luego de una breve aproximación al entorno social en el que el PEC se publica y busca incidir, se realiza la revisión del eje antes señalado no sin antes ofrecer una contextualización que sitúe a este instrumento en la lógica de la planificación cultural y, por lo tanto, como un componente fundamental de las políticas públicas en materia de cultura a nivel estatal. Finalmente, se presentan algunas conclusiones que valoran, críticamente, la manufactura y las principales definiciones del eje “Profesionalización de la comunidad cultural y artística” de cara a otras alternativas para atender, con mayor sentido, las necesidades de los agentes de este ámbito en el marco de la pandemia por la covid-19.

Un sector cultural en crisis: el entorno de la emergencia por el SARS-CoV-2

En los primeros párrafos del PEC se dice que este tiene el propósito de informar a la ciudadanía y a las comunidades que participan en el sector cultural jalisciense los objetivos y estrategias que la SCJ implementará durante la actual administración estatal (2018-2014), ligada al partido político Movimiento Ciudadano y encabezada por Enrique Alfaro Ramírez. El PEC es un instrumento de planeación que se deriva del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024: Visión 2030 (PEGDJ) del Gobierno del Estado de Jalisco de 2019 y, a su vez, se alinea al Plan Institucional de la Secretaría de Cultura, también de 2019. Su fundamento legal se encuentra en la Ley de Fomento a la Cultura del Estado de Jalisco del año

2000 y, como es requerido, fue aprobado y publicado por el gobernador jalisciense, en este caso, a mediados de 2021.

El proceso de planeación que derivó en el diseño y la presentación del instrumento citado, relevante por su papel en la dirección de la política cultural pública de Jalisco, se dio en un contexto inusitado y de emergencia, tanto a nivel estatal y nacional, como global: la irrupción a finales de 2019 e inicios de 2020 del virus SARS-CoV-2 y su pronta y larga propagación a nivel planetario (la pandemia sigue activa a mediados de 2022). Hasta ahora se contabilizan más de seis millones de muertes en el mundo y, en México, más de 300 000; en Jalisco, casi 20 000. Este escenario demandó una gestión para la que ni los gobiernos ni los ciudadanos se encontraban preparados. Por ello, la covid-19 golpeó con mayor fuerza a los grupos sociales más vulnerables, sobre todo en los países del sur global, evidenciando así la frágil estructura de los sistemas de bienestar, en especial, la de los servicios de salud. De la misma manera, el manejo de la pandemia no solo radicalizó, sino que visibilizó la precaria condición laboral y de vida que muchos sectores de la población enfrentaban de manera histórica. Los creadores, creativos y gestores culturales son un ejemplo de ello, en especial, quienes se dedican a las artes escénicas y vivas.

El principio de la crisis económica se originó ante el inminente cierre de diferentes espacios de socialización y sociabilidad en buena parte del orbe; del mismo modo, los de tipo cultural —tanto públicos como privados— suspendieron sus actividades, consideradas por muchos gobiernos y ciudadanos como no prioritarias. En el caso estatal, la SCJ comunicó hacia mediados de marzo de 2020 que ante la alerta por la covid-19 se suspendía la actividad cultural y se cerraban los recintos culturales en toda la entidad hasta nuevo aviso, incluidos “museos, galerías, bibliotecas, foros, teatros, salas y escuelas”, cesando así “funciones de teatro, presentaciones, talleres y diplomados ofrecidos desde distintas dependencias” (SCJ, 2020).

La noticia resultó devastadora para los trabajadores culturales independientes porque, como ocurre en todo México, el gobierno jalisciense en sus diferentes niveles es el principal contratante o financiador de la actividad artística. Lo más grave es que las relaciones laborales que se derivan de esta dependencia se daban ya de manera desventajosa para

estos agentes, por ejemplo, mediante contratos que nunca se firmaban o que, si lograban formalizarse, era cuando las actividades ya se habían realizado; pagos o subsidios insuficientes y que, en la mayoría de las ocasiones, no llegaban sino después de muchos meses de ofrecido el servicio o entregado el bien cultural; recuperación de taquillas raquílicas en espacios decaídos que apenas si alcanzaban para cubrir algunos gastos de la producción; etc. Por lo tanto, la suspensión de actividades dejó en vilo a la producción cultural en curso, ya fuera que estuviera en elaboración, presentándose al público o en espera del cobro de los recursos invertidos.

Para las artes escénicas y vivas, en especial para aquellas prácticas alejadas de los circuitos comerciales —como los *performances*, las piezas de teatro comunitario o de danza contemporánea, por mencionar algunas— existen también peculiaridades propias del mercado escénico que se extreman cuando se trata de iniciativas independientes, entre otras: los altos costos de producción (ya que el trabajo es *el* producto ofrecido, por lo que el componente humano es prácticamente sustituable), una demanda baja (de nuevo, porque no se trata de producciones comerciales ni de gran formato) y creadores que viven del multiempleo, asociado o no con la actividad artística, casi siempre discontinuo y sin prestaciones laborales, entre otras características. Estas condiciones preexistían a la pandemia por la covid-19, pero durante la misma se hicieron evidentes y empeoraron.

A nivel nacional, la crisis en el sector cultural debido al SARS-CoV-2 se exacerbó por los efectos de la política de austeridad del gobierno federal que impulsó recortes presupuestales a importantes programas y proyectos de la Secretaría de Cultura encabezada por Alejandra Frausto Guerrero. Por ello, desde los primeros meses de 2020 emergieron a lo largo y ancho del territorio nacional cuando menos diez redes, colectivos o movimientos gremiales conformados, en su mayoría, por trabajadores de las artes escénicas y vivas que, como se señalaba antes, es uno de los ámbitos culturales más afectados en lo económico por la covid-19. Desde estos frentes se le demandó a la institucionalidad pública la generación de políticas culturales que atendieran la emergencia laboral en la que estos trabajadores se encontraban; asimismo, dichas agrupaciones se autoorganizaron para emprender acciones colectivas de solidaridad entre los diferentes miem-

bros de sus comunidades. Varias de ellas, además, insistieron en la necesidad de garantizar los derechos culturales que, por la pandemia, se veían amenazados, no solo en términos de la libertad de creación, sino desde la perspectiva del acceso y la participación en la cultura.

En territorio jalisciense, desde su creación en mayo de 2020, la Red Independiente de Agentes Culturales de Jalisco (RIAC) —compuesta en su mayoría, como en el caso de otros colectivos, por artistas, creativos y gestores culturales vinculados a las artes escénicas y vivas— presionó a la SCJ para que atendiera los problemas suscitados por la pandemia, entre otros, la exacerbación de la precariedad laboral de los trabajadores culturales de dicha entidad. Por esa razón, para ponderar el trabajo de la dependencia gubernamental en su actual periodo, no debe obviarse la actuación de la RIAC —en tanto expresión de un proceso de subjetivación política—, así como la respuesta que de ello se ha derivado (o no) por parte de la SCJ. Al respecto, aunque este no sea el interés central del presente capítulo (aun cuando sí lo es en el marco de una investigación más amplia que la autora de este texto realiza), vale la pena apuntar que en el PEC se afirma que fueron tomadas en cuenta las sugerencias y observaciones que la RIAC realizó junto con otros colectivos culturales a una versión preliminar de dicho documento.

Sin embargo, en ninguno de los apartados de este programa se profundiza en los comentarios hechos por la RIAC al PEC y, mucho menos, se le refiere con detalle al diagnóstico y las propuestas que sus miembros le plantearon a la SCJ para la reactivación económica del sector, el impulso de la cultura comunitaria, los derechos culturales y la diversidad. Ese trabajo llevado a cabo está contenido en un informe que la red produjo con base “en numerosas mesas de trabajo y un autodiagnóstico para reconocer los impactos económicos de la pandemia en el sector cultural” y entregado el 30 de septiembre de 2020 a los entonces titulares de la SCJ, el CECA y la Comisión de Educación, Cultura y Deporte del congreso local (Paredes, 2022). Dicho informe tampoco sirvió para evitar el mayor recorte presupuestal en la historia de la SCJ durante el año de 2021 y que, en buena medida, derivó hacia finales de enero de ese año en la salida de la responsable de dicha dependencia en aquel momento, Giovana Jaspersen.

El PEC como rector de la planeación de la política cultural pública en Jalisco

Antes de explorar los contenidos del PEC en relación con la situación laboral que enfrentaron los trabajadores culturales jaliscienses por la pandemia, vale la pena explicitar algunos puntos de partida para entenderlo como parte de un entramado institucional más amplio y, con ello, dar cuenta de sus principales alcances y limitaciones. Para ello, es necesario partir de una definición básica, la de política cultural, cuando menos en dos dimensiones: la relacionada con su capacidad para producir acuerdos sociales y hegemonía, y la de su forma institucional, en la medida en que esta genera regularidades para administrar lo ya instituido. En el primer caso, es útil recuperar lo planteado por Néstor García Canclini quien, en términos generales, señala que una política cultural es “un conjunto de intervenciones organizadas a fin de orientar el desarrollo simbólico, satisfacer necesidades culturales y obtener consenso para un tipo de orden o transformación social” (1987, p. 26).

Por otro lado, en lo referente a su dimensión institucional, según Eduardo Nivón Bolán (2006), las políticas culturales en tanto políticas públicas son impulsadas por instancias de los tres niveles de gobierno en colaboración con otros actores sociales e instrumentadas a manera de regulaciones o normatividades; provisiones directas de bienes y servicios culturales, así como de información; provisiones indirectas (redistribución de incentivos financieros) y acciones de cooperación u organización territorial. Siguiendo a este autor, el objeto de las políticas culturales son aquellos segmentos de las actividades artístico-creativas que, para existir, preservarse o generalizarse, requieren de atención en una o varias de sus fases: formación y capacitación, creación, producción, distribución, consumo y/o conservación. Tradicionalmente, las artes, el patrimonio y ciertas industrias culturales como la cinematográfica o la editorial, entendidas como bienes de mérito, han sido los ámbitos de intervención de estas políticas.

El fundamento legal para la intervención estatal en materia de cultura se sostiene en la necesidad de garantizarla en tanto derecho humano. En la legislación internacional, los derechos culturales tienen presencia desde 1948 a partir de lo señalado en el artículo 27 de la Declaración Universal

de Derechos Humanos; después, en 1966 aparecen de manera más nítida en los artículos 13 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A partir de entonces, estos han sido la base de múltiples cuerpos normativos internacionales, por ejemplo, la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural de 2011, por mencionar uno de los instrumentos de su tipo más importantes. En México, desde 2015 existe la Ley General de Cultura y Derechos Culturales, cuyo cimiento se encuentra en el noveno párrafo del artículo 4º, adicionado en 2009, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917 [2021]) en la que se señala que:

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.

Ahora, desde el punto de vista económico y, en concreto, desde la teoría del bienestar, los argumentos que se desarrollaron para sostener la necesidad de intervenir en la cultura desde el Estado se encuentran relacionados con que las políticas públicas a diseñar deben ser acciones que busquen revertir las “fallas del mercado” en el sector cultural, ya que “la ‘mano invisible’ del mecanismo del precio no puede asignar ‘óptimamente’ los recursos para producir la oferta apropiada, porque hay beneficios o costos que los precios del mercado no tienen en cuenta” (Towse, 2014, p. 16). Se trata, en concreto, de dos grandes fallas: por un lado, las vinculadas a los llamados bienes públicos (o cuasipúblicos) y que, en cierta medida, caracterizan a la cultura, y por otro, los relativos a los beneficios sociales externos que, desde esta perspectiva, se derivan de dichos bienes.

En resumen: los Estados democráticos, incluido México, vislumbran a la cultura en los términos antes mencionados como un ámbito relevante de intervención para la configuración de un orden social específico en el que, supuestamente, debieran tener cabida el acceso universal a la libertad

creativa, así como a la participación cultural. Para ello, los gobiernos han diseñado variados mecanismos que buscan garantizar estos derechos a fin de cubrir las necesidades específicas de sus ciudadanos en un momento determinado. En el marco del proceso modernizador por el que atravesaron los países democráticos luego de la segunda mitad del siglo pasado —más a partir de los años ochenta—, la herramienta de la planificación se erigió como el mecanismo dominante para garantizar estos derechos, enfatizando la importancia del logro de resultados.

En el contexto de la irrupción del capitalismo neoliberal, el impulso de la planificación cultural a nivel internacional pretendió inhibir la tendencia de los Estados a imponer una agenda ideológica mediante el desarrollo de políticas públicas a través de una nueva “técnica de toma de decisiones” que promoviera acciones culturales “racionales, objetivas, neutrales” (Nivón Bolán, 2006, p. 130). En el territorio mexicano, la formalización de la planificación en los términos ya señalados fue parte de un intento del régimen impulsado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) de aquellos años —y luego, de los gobiernos subsecuentes encabezados por otros partidos políticos— por calmar los reclamos de sendas movilizaciones sociales mientras que se afiliaban al país las nuevas demandas de la economía global impulsadas en el contexto antes descrito.

En la lógica de la planificación cultural, un documento como el PEC se entiende como el instrumento rector de la política pública en cultura del territorio en el que opera. En este caso, el programa emana, como se señaló ya, del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024: Visión 2030 (PEGDJ) publicado en 2019 y que, a su vez, tiene como referentes inmediatos a las versiones de 2013 y 2016 del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033. Como en el caso de estos dos documentos que le anteceden, según la Ley de Planeación federal reformada en 2012, el PEGDJ debía contar con objetivos, metas y programas propuestos con base en un diagnóstico, aparte de un sistema de evaluación.

Por lo anterior, como cualquier propuesta de planificación, el PEC tendría que ser la declaración de una estrategia que pretende el logro de resultados en un tiempo específico. Asimismo, siguiendo a Félix Manito Lorite (2014), este debería responder a lo que otros procesos de planificación —en este caso, de tipo cultural— se proponen: innovar respecto

de las políticas diseñadas bajo el modelo anterior, construir corresponsabilidad implicado a otros agentes privados y sociales, vincular el binomio cultura-desarrollo y visibilizar las particularidades del territorio donde esa política se define e implementa. Más allá de qué tanto se apegue o no el PEC a estas expectativas a partir de su coherencia y consistencia, el análisis y las conclusiones que se presentarán a continuación igualmente ponderarán en clave crítica lo que esta técnica de toma de decisiones de tipo neoliberal no logra resolver y que, incluso, agrava.

Análisis de la estrategia “Profesionalización de la comunidad artística y cultural”

La cultura como un ámbito de atención pública —es decir, entendida en los términos expresados en el apartado anterior— se objetiva en el PEGDJ al interior del eje titulado “Desarrollo social”. En ese capítulo esta se menciona de manera explícita en cinco de sus 19 proyectos estratégicos y, además, se le dedica uno de los siete objetivos para promover el desarrollo social en Jalisco. El propósito ahí señalado es el de “Promover y proteger la diversidad cultural de Jalisco, el diálogo y la participación social, generando cambios sociales y comunitarios que nos lleven a una pacificación del estado a través de la cultura; vinculando las instituciones y la política cultural con las comunidades culturales y los gremios profesionales” (GEJ, 2019, p. 130). De ese objetivo se prevén seis resultados específicos para 2024. Por su parte, en el PEC son cinco ejes estratégicos —de los seis ahí planteados— que recuperan los objetivos expresados en los proyectos estratégicos del apartado “Desarrollo social” del PEGDJ. Aquí un cuadro donde se explicitan estas relaciones:

Cuadro 12.1. Vínculos entre las narrativas del PEGDJ y el PEC en relación con la cultura

Cultura en “Desarrollo social”-PEGDJ			PEC
Objetivo específico	Resultados específicos	Breve descripción del proyecto estratégico asociado a cultura en el eje de “Desarrollo social”	Objetivos de los ejes estratégicos
Promover y proteger la diversidad cultural de Jalisco, el diálogo y la participación social, generando cambios sociales y comunitarios que nos lleven a una pacificación del estado a través de la cultura; vinculando las instituciones y la política cultural con las comunidades culturales y los gremios profesionales.	Democratizar y descentralizar los procesos decisorios de política cultural mediante mecanismos permanentes de participación, diálogo y reflexión que favorezcan la inclusión de voces tradicionalmente excluidas y que influyan en la retroalimentación de las políticas y programas culturales, así como la vocación y misión de las instituciones culturales de Jalisco.	Cultura cardinal: Cultura accesible en cualquier punto de Jalisco.	Cultura cardinal: Descentralizar las actividades de producción, difusión y consumo de la cultura en los 125 municipios.
	Incrementar la presencia de grupos prioritarios en actividades culturales y artísticas específicas, en especial a aquellos grupos históricamente discriminados como mujeres, niñas, personas con discapacidad, personas de la comunidad LGTBTTIQ+, personas indígenas, personas migrantes y NNA de escuelas de educación pública mediante acciones que les tomen en cuenta para la planeación, la ejecución y el disfrute de la programación institucional con una visión de formación de públicos.	Cultura con enfoque: Integrar el enfoque de género, derechos humanos, derechos lingüísticos y la atención a pueblos originarios, entre otros temas de inclusión social, a los diversos programas de cultura de Jalisco.	Cultura con enfoque: Defender, respaldar y renovar el compromiso hacia la diversidad cultural, la tolerancia y el pluralismo como principios no negociables, a la vez que generar experiencias para públicos específicos y vulnerables del estado.

Cuadro 12.1. Vínculos entre las narrativas del PEGDJ y el PEC en relación con la cultura

Cultura en “Desarrollo social”-PEGDJ			PEC
Objetivo específico	Resultados específicos	Breve descripción del proyecto estratégico asociado a cultura en el eje de “Desarrollo social”	Objetivos de los ejes estratégicos
<i>Ibid.</i>	Mejorar las condiciones para la producción artística y creativa en Jalisco mediante acciones que favorezcan la permanencia del talento formado en Jalisco y la atracción nacional e internacional de talento y empresas de vocación cultural.	No hay un proyecto estratégico relacionado con este resultado.	Productos Jalisco: Posicionar las manifestaciones culturales jaliscienses como un referente nacional e internacional de la cultura y las artes de Jalisco, a la vez que difundir las declaratorias de su patrimonio cultural.
	Apoyar el crecimiento y la profesionalización de los diversos agentes del mercado de bienes y servicios culturales en beneficio mutuo de consumidores y actores involucrados en la oferta de dichos bienes y servicios.	No hay un proyecto estratégico relacionado con este resultado.	Profesionalización de la comunidad cultural y artística: Fomentar la profesionalización de la comunidad cultural en miras de su perfeccionamiento y desarrollo, y promover el intercambio y la cooperación con agentes internacionales.
	Reforzar la custodia y cuidado del patrimonio cultural en todo el estado, como acervo capaz de construir comunidades pacíficas y amables.	Cultura de la paz: Diseñar y ejecutar programas enfocados en el proceso de pacificación del estado.	Cultura para la paz: Permear una política cultural de pacificación del estado, al fortalecer lazos comunitarios bajo una visión de cultura estratégica y sustantiva.

Cuadro 12.1. Vínculos entre las narrativas del PEGDJ y el PEC en relación con la cultura

Cultura en “Desarrollo social”-PEGDJ			PEC
Objetivo específico	Resultados específicos	Breve descripción del proyecto estratégico asociado a cultura en el eje de “Desarrollo social”	Objetivos de los ejes estratégicos
<i>Ibid.</i>	Fortalecer y adecuar la infraestructura existente, para hacerla accesible e incluyente y potenciar los recursos de la Secretaría de Cultura (SC) y que estos distribuyan de manera más justa y eficiente.	Fortalecimiento de la infraestructura y redes culturales: Fortalecer la infraestructura y proyectos culturales del estado con vías a potenciar los recursos de la SC y que estos se distribuyan de manera más justa y eficiente. OPD Museos, Exposiciones y Galerías (MEG): Que los recintos museísticos trabajen en bloque, coordinados, con objetivos comunes y con una estrategia compartida para atraer a más públicos y con esto potenciar la imagen de Jalisco.	Fortalecimiento de infraestructura: Robustecer los medios, servicios e instalaciones de SC con vías a potenciar los recursos y que estos se distribuyan de manera más justa y eficiente, y consolidar los programas, organismos y espacios como íconos de la diversidad identitaria del estado.
Fuente: elaboración propia con datos del PEGDJ (GEJ, 2019) y el PEC (SCJ, 2021).			

Como puede verse, solamente en dos de los resultados específicos esperados en cultura para 2024 del PEGDJ se hace alusión al mejoramiento de las condiciones de la producción artística en Jalisco mediante acciones que favorezcan, por un lado, la permanencia de los creadores en el estado y, por otro, la profesionalización de los actores involucrados en la oferta de estos bienes y servicios. También queda claro, como ya se adelantaba, que en el PEC el único eje estratégico en el que se menciona este tema es el cuarto: “Profesionalización de la comunidad artística y cultural”. En el

resto de los ejes, la prioridad está colocada alrededor del fomento de la paz, la promoción del acceso a la cultura y el impulso a la participación de grupos sociales discriminados en Jalisco.

Como los demás ejes estratégicos, el de la “Profesionalización de la comunidad artística y cultural” se organiza alrededor de la siguiente lógica: 1. Sus contribuciones a la propia planeación estatal con base en la legislación cultural vigente. 2. El diagnóstico que orienta la estrategia a implementar. 3. Los constitutivos de dicha estrategia, en términos de las acciones a seguir. En lo referente a su contribución, se señala que este eje debería contribuir al cuarto objetivo de la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) dedicado a la “educación de calidad”; asimismo, este tendría que garantizar —como se adelantaba antes en este capítulo— los derechos a la participación en la vida cultural y en los asuntos públicos (SCJ, 2021).

La siguiente sección aborda el diagnóstico en el que se plantea que la pandemia por el SARS-CoV-2 empujó a la SCJ a reformular la estrategia encaminada al cumplimiento del objetivo de fomentar la profesionalización de la comunidad cultural. Como punto de arranque, se traza lo que es denominado como “una radiografía de la población potencial a atender” (p. 28), ello con base en los resultados del año 2020 del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). La atención se coloca en una breve caracterización sociodemográfica de las personas con ocupaciones culturales y artísticas con un total de 44,781 trabajadores, cuyas actividades no se mencionan de manera más detallada. De estas personas, se hace la distinción entre la población indígena y no indígena, así como entre hombres y mujeres, dejando fuera otros marcadores importantes como la edad o el lugar de residencia, así como los posibles cruces entre ellos (pp. 28-29). Asimismo, con base en los siguientes datos que, por cierto, son preexistentes a la pandemia por la covid-19, se dice que “una fracción importante de las y los profesionales de la cultura y las artes viven en condiciones de precariedad” (p. 29):

Cuadro 12.2. Condiciones de precariedad de las personas con ocupaciones culturales y artísticas

Condiciones de los trabajadores culturales	Porcentaje (%)
Con ingresos inferiores para la adquisición de la canasta básica de Coneval, siendo las mujeres y las personas con menor rango de escolaridad las más desfavorecidas.	15
Con ingresos superiores a los 10 000 pesos mensuales.	41
Sin afiliación a algún servicio de salud.	35
Fuente: elaboración propia con datos del PEC (SCJ, 2021).	

Por otra parte, en el segundo apartado del diagnóstico se presentan algunas características de lo que se llama “Economía cultural y creativa” (como si los profesionales a los que se hace referencia en la sección anterior no fueran parte de ella). Aquí se afirma que entre 2008 y 2018, esta creció en términos de su tasa de producción en un 15.9% (p. 30). Para dar cuenta de dicho incremento, se ofrecen los siguientes datos con base en el Sistema Automatizado de Información Censal (SAIC) del INEGI: de 7 912 a 10 942 unidades económicas dedicadas a este rubro (sin distinción entre personas físicas y morales ni el ámbito concreto de actividad cultural); de 6 173.09 a 17 339.33 millones de pesos en términos del valor de la producción bruta de dichas unidades; y de 31 723 a 42 686 personas ocupadas (mujeres, casi la mitad) (p. 30). Sin embargo, más adelante se señala que la pandemia promovió impactos diferenciados en “los negocios y establecimientos de este sector”, ya que en 37.3% de estos, según el sondeo de afectaciones económicas al sector cultural realizado en 2020 por el Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (IIEG), se consideró “cerrar de manera definitiva a causa de la contingencia sanitaria. Entre las principales causas que motivan dicho cierre se encuentran: falta de fondos o liquidez e incertidumbre sobre la duración de la caída en ventas” (p. 30). Como en otros casos, quedan interrogantes: no se indica cuáles de esos “negocios y establecimientos” fueron los más afectados (artes escénicas y vivas, cine, artesanía, industria editorial, etcétera) y tampoco se les vincula a las causas específicas de su cierre.

Estos dos incisos son los únicos que se incluyen en el diagnóstico del eje de “Profesionalización de la comunidad artística y cultural” y, en ambos casos, se abreva de información exclusivamente estadística, sin mención alguna a los insumos generados en las acciones de participación ciudadana

que, según se afirma en la parte introductoria del PEC, sirvieron a la SCJ para “enriquecer las estrategias planteadas” (p. 10). De esta manera, no se recuperan las contribuciones de la comunidad cultural en los escenarios de consulta que fueron impulsados por la propia SCJ para este propósito: el Primer Foro de Enfoques Culturales de 2019, la evaluación entre diversos colectivos que promovió el CECA de la versión preliminar del PEC, ni lo que desarrolló la RIAC a manera de diagnóstico y que se entregó a autoridades estatales de cultura en 2020 (pp. 9 y 11). En este último caso, sorprende que no se retome lo que RIAC encontró en el diagnóstico ya señalado y que, sin embargo, sí se mencionó en la primera parte del PEC a propósito de la covid-19. Aquí algunos de los preocupantes resultados de uno de los sondeos realizados por esta red, referidos particularmente a las artes escénicas y vivas:

Cuadro 12.3. Afectaciones por la pandemia a los foros escénicos independientes del AMG	
Condiciones de los foros independientes	Porcentaje (%)
Empleados despedidos de estos espacios.	64
Foros que adquirieron deudas para enfrentar la crisis financiera.	89
Profesionales de la cultura y las artes que padecieron afectaciones en sus ingresos.	100
Fuente: elaboración propia con datos del PEC (SCJ, 2021, p. 29).	

La estrategia, es decir, la última sección de este eje, se centra en promover la profesionalización de la comunidad artística y cultural a fin de “trascender la cultura del espectáculo y construir una responsabilidad de futuro que significa un cambio fundamental en la visión de la institución, con especial énfasis en la descentralización” (p. 31). Los apartados que la integran se agrupan de la siguiente forma: 1. La reasignación de presupuesto para canalizar recursos al sector, sobre todo, mediante convocatorias que estimulen la producción y circulación cultural. 2. La potenciación de la cooperación nacional e internacional. 3. La formación profesional desde los propios programas educativos que la SCJ impulsa: las Licenciaturas en Arte (LA) y Restauración en Bienes Muebles (LRBI). En síntesis, los componentes de la propuesta pueden visualizarse así:

Cuadro 12.4. Componentes de la estrategia del eje “Profesionalización de la comunidad artística y cultural” del PEC

1. Reasignación de presupuesto mediante convocatorias que impulsen la producción y circulación cultural.
 2. Potenciación de la cooperación nacional e internacional.
 3. Formación profesional desde LA y LRBI de SCJ.
- Fuente: elaboración propia con datos del PEC (SCJ, 2021, p. 29).

En la parte 1 se indica que la pandemia por SARS-CoV-2 obligó a “canalizar la mayor cantidad de recursos posibles a estímulos directos al sector por medio de convocatorias que se agrupan bajo el nombre de Cultura en Resiliencia”, todas financiadas con fondos tanto federales como estatales (p. 31). Aunque esto no se señala en el PEC, es claro que esta línea de acción se vinculó con la plataforma que impulsó la Secretaría de Cultura federal denominada Cultura en la Distancia, integrada por convocatorias dirigidas a la creación, producción y distribución cultural, así como a ensanchar la oferta mediante la digitalización de contenidos. Para redistribuir los recursos antes indicados, se dice que estas convocatorias surgieron con la finalidad de “atender necesidades específicas de cada comunidad”, es decir, de “artes escénicas, artes visuales, arte urbano, literatura y editoriales, espacios independientes, diseño, música y arte sonoro, danza, entre otras” (p. 31). No obstante, en el documento nunca se explicita de qué forma estas convocatorias impulsan la profesionalización, desaprovechando también la oportunidad para explicitar a qué trabajadores de cada uno de estos ámbitos de actividad irían dirigidas, a cuáles fases del proceso cultural se atenderían o a través de qué medios específicos funcionarían.

Lo que sí se señala es que, junto a las nuevas, se sostuvieron las convocatorias creadas por las pasadas administraciones estatales de cultura: *Proyecta* (para producción, industrias culturales y creativas y traslados), el Programa de Estímulo a la Creación y el Desarrollo Artístico (PECDA) y el Programa de Acciones Culturales Multilingües y Comunitarias (PAC-myC). A propósito, tampoco hay mayores referentes de ello en el anexo 1 del PEC (que es donde se muestran los criterios de medición de los programas, acciones y servicios públicos planteados para cada eje), excepto que los resultados de las becas ya existentes se evaluarán con base en el total de beneficiados, permaneciendo así la duda sobre la posible complementa-

riedad o traslape entre unas convocatorias y otras. A esta incertidumbre se suma una más, relacionada con la mención de una propuesta de “generar una base de datos para el mapeo del sector cultural” y que, según se dice en el documento, debería facilitar que los integrantes de la comunidad artística y cultural “postulen a fondos internacionales” (p. 31). En este punto, extraña que no se haya señalado que la construcción de dicho mapa resultaba estratégica para identificar a estos agentes culturales y, con ello, establecer una vía de comunicación para dar a conocer los detalles de los nacientes apoyos o para extender la difusión de los ya establecidos con anterioridad.

En la sección 2, referida a la “cooperación nacional e internacional”, se habla de “consolidar alianzas que benefician a la ciudadanía y a la comunidad artística y cultural de Jalisco”, en específico, de las industrias fílmica y editorial (p. 32). En el primer caso se señala que ello se logrará a partir del “seguimiento a la Ley de Filmaciones del Estado de Jalisco” sin una mayor contextualización y en el segundo caso, a través de la iniciativa de que Guadalajara se convierta en la Capital Mundial del Libro, lo que se supone derivaría en la generación de un banco de “buenas prácticas” económicas, de innovación y sociales para la industria editorial (p. 32). Nunca se explica por qué la atención de la internacionalización se concentrará en estas dos industrias, evidenciando la clara desconexión con el diagnóstico del apartado. Igualmente, aunque se mencionan los trabajos conjuntos que la SC había realizado hasta entonces con el British Council para “repensar y rediseñar la política cultural de Jalisco con un enfoque de participación ciudadana” (p. 32), no se aclara cómo esto podría conectarse o no con la profesionalización de los agentes culturales.

Por último, en el bloque 3 de la estrategia, se hace una sucinta referencia a las Licenciaturas en Artes (LA) y Restauración en Bienes Muebles (LRBI) que la propia SCJ ofrece. Sobre estas carreras, lo más relevante que se señala es que ambas siguieron atendiendo a los estudiantes durante la cuarentena y, en especial, se enfatiza que a la LRBI se le realizará un “replanteamiento de su plan de estudios” y que, con ello, se beneficiará a diversas comunidades culturales locales, nacionales e internacionales (p. 33). En el anexo 1, los indicadores en relación con estas dos licenciaturas son también cuantitativos, restringiéndose al número de alumnos inscritos en una y otra oferta educativa. Ahora, en el eje se mencionan otras propuestas de capacitación que se impulsan desde la SCJ y que, sin embargo, no aparecen en esta sec-

ción sino en la primera, pudiéndose agrupar todas en una categoría relativa a la formación y capacitación, a saber: los “programas de profesionalización desde la Dirección de Desarrollo Cultural y Artístico”, la “ayuda directa a municipios [...] para capacitar a maestras y maestros de casas de la cultura” y el Congreso de Industrias Culturales y Creativas (CICC) —hoy Encuentro de Economías Creativas (EEC)—. De estos dos primeros, lo único que se advierte es que serán constantes y diversos y, del tercero, se hace un guiño con lo relacionado a la pandemia por la covid-19, en tanto contexto para el “acceso, la gobernanza y recapitalización del sector” (p. 31).

Conclusiones: del rumbo que se traza el PEC y sus múltiples pendientes

En el cuarto apartado del PEC denominado “Profesionalización de la comunidad cultural y artística” no se ofrece un entramado articulado de acciones a emprender con base en un diagnóstico debidamente integrado para atender la crisis que han enfrentado los profesionales de la cultura ante la pandemia provocada por el SARS-CoV-2. Se hacen menciones aisladas a esta problemática y, aunque se afirma que este acontecimiento replanteó la estrategia para atender las necesidades de los agentes culturales en emergencia, no hay cambios sustanciales respecto de lo previsto inicialmente en el PEGDJ de 2019. Se desaprovecharon así insumos valiosos a los que la SCJ tuvo acceso, por ejemplo, los desarrollados por el IIEG o la RIAC, y con ello, se descarta la previsión de un tratamiento diferenciado entre las comunidades de los distintos subsectores culturales habiendo evidencia de las dificultades que ámbitos como las artes escénicas y vivas enfrentaron.

Quedan así preguntas sin resolver de cara a la crisis profundizada por la covid-19: ¿en dónde es necesaria la atención puntual desde el punto de vista de la creación y la producción?, ¿en qué áreas resulta clave la distribución y la difusión?, ¿cómo promover el acceso y la participación cultural en estas condiciones? Más aún, ¿qué retos supone, en estas condiciones, el impulso a la producción artística, por ejemplo, la contemporánea?, ¿qué desafíos hay en el caso de la gestión del patrimonio cultural?, ¿qué industrias culturales son fundamentales para el desarrollo de la discusión pública a nivel estatal? Nulas son entonces las consideraciones respecto

de cómo acciones concretas podrían resultar centrales para la atención de las necesidades de los trabajadores de la cultura en riesgo, por ejemplo, las relacionadas con la obtención de servicios públicos de salud, la disposición de trámites administrativos que den certidumbre en el caso de las contrataciones o entrega de subsidios mediante convocatorias, y la obtención de pagos y apoyos suficientes.

Preocupante es, sobre todo, que la estrategia se haya enunciado como una propuesta para “profesionalizar” a estos agentes (más allá de su falta de claridad en este sentido). Y es que, ante una situación coyuntural de consecuencias estructurales a nivel global, pareciera que la apuesta desde esta instancia radicó en que fueran los agentes culturales quienes, sin mayor consideración sobre el contexto, se prepararan mejor (formándose, capacitándose) como si de ello derivara la principal causa de su condición precaria, incluso en este escenario de crisis. De esta manera, no se toman en cuenta a los constitutivos del mercado cultural —menos el de las artes escénicas y vivas—, en términos de sus fallas y de cómo estas dificultan la existencia, preservación y generalización de muchos de los bienes y servicios culturales.

Sin duda, esta narrativa de la profesionalización refuerza lo que puede reconocerse como el discurso del *ethos* neoliberal, claramente vinculado a la figura del “emprendedor” —en este caso, cultural— o, como lo señala Isabell Lorey (2008), del “empresario de sí” (p. 65). Esta idea, dice la autora, persiste desde el comienzo de las sociedades liberales modernas hasta el actual capitalismo neoliberal en la medida en que se piensa que “los sujetos tienen la capacidad o la necesidad de modelarse y diseñarse a sí mismos y su propia vida, de forma libre y autónoma y de acuerdo con sus propias decisiones” (p. 68), limitando de este modo las determinaciones que las estructuras sociales pudieran tener sobre los grupos e individuos. Profesionalizarse es asumir, al final, que los trabajadores culturales deben ser empresarios de sí, desconociendo por la vía de los hechos la precariedad histórica profundizada por la pandemia.

Sin embargo, si de lo que se trata es de garantizar los derechos culturales, ¿no resultaría estratégico entender las necesidades y vicisitudes de quienes hacen posible la producción y circulación de estos bienes y servicios en un entorno económico como el actual? En este sentido, el apoyo a la profesionalización tendría que concebirse apenas como una de

las acciones a considerar y, si se le contempla en proyectos de educación formal y no formal (como, al parecer, es el caso), sería deseable que se previera el fortalecimiento de capacidades que permitan, por ejemplo, la comprensión de los constitutivos del mercado cultural contemporáneo y de las desigualdades que genera. En esa medida, se posibilitaría el ejercicio de nuevas figuras de asociación, cooperación y autogestión frente al capital, incluida la demanda permanente de un Estado que proteja la libertad de creación, así como el acceso y la participación en la cultura.

El PEC es apenas un instrumento de planeación y hacia el final (e incluso después) de la actual administración de cultura a nivel estatal habrá que ponderar lo que realmente se logró desde las acciones de política cultural previstas, particularmente en el caso que ocupa a este capítulo. Es claro que, en lo llevado a cabo, hay mucho que no está contemplado en dicho documento; no obstante, si la intención de la planificación cultural es ofrecer mecanismos para medir los resultados de los gobiernos, por lo pronto el PEC no ayuda demasiado a ello, dificultando así el ejercicio de corresponsabilidad. Pese a lo anterior, de fondo quizá lo que más importa es lo que señala Nivón Bolán (2006) respecto de que, en las políticas culturales, hay que “volver la vista a los contenidos, o más concretamente, a colocar los valores [de la participación, la diversidad, la sostenibilidad, la autonomía y la memoria, entre otros] dejando en segundo plano las metas, los objetivos, la búsqueda de resultados cuantificables como razón y sentido” (p. 130).

Nivón Bolán, desde luego, reconoce la importancia de este “intento por disciplinar la acción del Estado a intereses sociales”, particularmente frente al autoritarismo, la exclusión y la discrecionalidad (p. 131). Lo que sugiere el autor es que, al normalizarse la planificación como la apuesta principal para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas, se diluye que el método es, en sí mismo, una apuesta ideológica más y que, por ello, supone riesgos y desafíos para cualquier Estado democrático. En sus palabras, “la planificación no puede ser un ejercicio formal, libre de valores”, dándole la espalda a los “afectos de la sociedad” (p. 132). Esos valores y afectos, relativos y permanentemente en discusión, son “el instrumento de la vida en común” y debieran ser “la clave de la evaluación e incluso de la proposición de metas y objetivos” (p. 133). Quizá la innovación esté ahí. En este caso, al PEC y a cualquier instrumento de planeación habría que

interrogarlos desde ese punto de vista: a partir de los significados que trazan, desde dónde y para qué lo hacen, porque con ello se pone en juego lo que nos es común. Este capítulo intenta ofrecer pistas en ese sentido. Por lo pronto, la pandemia por la covid-19, aunque se encuentre hoy en una fase de tregua, ha dejado una estela de desastres aún incalculables, no solo para las comunidades del sector cultural jalisciense, sino para la vida de las personas en el planeta. ¿Cómo estimar el desastre e impulsar su recuperación? Ahí la gran interrogante pendiente.

Referencias

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2021 [1917]). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. En <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- GARCÍA-CANCLINI, N. (1987). Introducción. Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano. En N. García Canclini (coord.), *Políticas culturales en América Latina* (pp. 13-61). Ciudad de México: Grijalbo.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2019). Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024. Visión 2030 (Versión 2). Planea Jalisco. En https://transparencia.info.Jalisco.gob.mx/sites/default/files/Plan-Estatal-de-Gobernanza-y-Desarrollo-de-Jalisco_v2%202018-2024_2.pdf
- LOREY, I. (2008). Gubernamentalidad y precarización de sí. La normalización de los productores y de las productoras culturales. En B. Buden, J. Butler, A. De Nicola, B. Holmes, J. Kastner, M. Lazzarato y M. Von Osten, *Producción cultural y prácticas instituyentes. Líneas de ruptura en la crítica institucional* (pp. 57-78). Madrid: Traficantes de sueños. En <https://traficantes.net/sites/default/files/pdfs/Producci%C3%B3n%20cultural-TdSs.pdf>
- MANITO LORITE, F. (2014). Planificación cultural pública. Manual Atalaya de Gestión Cultural. *Manual Atalaya*. En <https://atalayagestioncultural.org/planificacion-cultural-publica/>
- NIVÓN BOLÁN, E. (2006). *La política cultural. Temas, problemas y oportunidades*. México: Fondo Regional para la Cultura y las Artes de la Zona Centro, Conaculta.
- NIVÓN BOLÁN, E. (15 de septiembre de 2021). Es una barbaridad. *Paso Libre GRECU*. En <https://pasolibre.grecu.mx/es-una-barbaridad/>

- PAREDES, R. (29 de septiembre de 2022). La crisis de la cultura en Jalisco durante el gobierno de Enrique Alfaro. *Revista Gestión Cultural*. En <https://rgcediciones.com.ar/la-crisis-de-la-cultura-en-Jalisco-durante-el-gobierno-de-enrique-alfaro/>
- RANCIÈRE, J. (2014). *El método de la igualdad. Conversaciones con Laurent Jeanpierre y Dork Zabunyan*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Secretaría de Cultura del Estado de Jalisco (16 de marzo de 2021). Suspende SC actividad en espacios culturales hasta nuevo aviso. Cultura Jalisco. En <https://sc.Jalisco.gob.mx/prensa/noticia/9217>
- Secretaría de Cultura del Estado de Jalisco (2021). Programa Estatal de Cultura. Visión 2024. Cultura Jalisco. En <https://info.Jalisco.gob.mx/gobierno/documentos/20855#:~:text=El%20Programa%20Estatel%20de%20Cultura,implementar%C3%A1%20durante%20la%20presente%20administraci%C3%B3n>
- TOWSE, R. (2014). *Advanced Introduction to Cultural Economics*. Northampton. Edward Elgar.

13. Cultura: demasiado/insuficiente

Nicolás Alvarado

Es demasiado pero no es suficiente.

Alexandre Dumas (hijo)

En Jalisco, la política cultural no puede ser accesorio, porque se trata de una potencia cultural de clase mundial. Se quiere que Jalisco sea reconocido solo por ser cuna del mariachi y el tequila, del jarabe que se baila y de los charros afamados por entrones, pero de Jalisco son también Rulfo y Arreola, que con su imaginario literario ayudaron a construir en la mente del país y del mundo lo que entendemos aún por Jalisco, Fernando del Paso y Guillermo del Toro, la Feria Internacional del Libro de Guadalajara (FIL) y el Festival Internacional de Cine de Guadalajara (FICG), la torta ahogada y la carne en su jugo, los equipales de cuero y Luis Barragán, el Cabañas, el Degollado y los Guachimontones. Jalisco es uno de los estados que más infraestructura cultural concentra en el país —solo la Ciudad de México y el contiguo Estado de México lo superan en número de museos y librerías, y solo esas dos entidades y Nuevo León en salas de cine (SIC, 2022)— y la segunda entidad en que más se filma en el país (Señal News, 2020).

Más aún, Jalisco conoce un vigoroso movimiento de cultura contemporánea: de las quince galerías inscritas en la plataforma Art Basel —la más importante del campo del arte contemporáneo— dos son de Jalisco, y solo la Ciudad de México y Yucatán figuran a su lado en la lista (Art Basel, 2022). Y el fenómeno se extiende a territorios culturales tan disímiles como la literatura (con autores contemporáneos como Antonio Ortuño, ganador del Premio Ribera del Duero, traducido a diez idiomas, y Juan Pablo Villalobos, ganador del Premio Herralde, traducido a seis idiomas), la cocina (con chefs como Francisco Ruano, cuyo restaurante está a un lugar

de ingresar a la lista de los cincuenta mejores del mundo (World's 50 Best Restaurants, 2022), pero también con cocineras tradicionales como Maru Toledo, autora de más de veinte libros de investigación gastronómica). En el cine habrá que sumar al nombre de Del Toro, ganador de dos Oscar, los de los cineastas Manolo Caro y Patricia Riggen y el actor Gael García Bernal, así como el territorio todo de la animación, en el que Jalisco es punta de lanza. En las artes visuales, vienen a la mente nombres como los de los artistas Jorge Méndez Blake, Gonzalo Lebrija y Leo Marz, el curador Patrick Charpenel, actual director de El Museo del Barrio de Nueva York, o las diseñadoras de moda Julia y Renata Franco. Corolario último: la FIL fue considerada hace apenas un par de años digna del Premio Princesa de Asturias en Comunicación y Humanidades —el mismo que la corona española habría otorgado antes a Václav Havel, Umberto Eco, George Steiner o Ryszard Kapuscinski—, lo que la suma a una exigua lista de instituciones culturales mexicanas con repercusión internacional dignas de ese reconocimiento, entre las que se cuentan el Fondo de Cultura Económica en la gestión de Enrique González Pedrero, la revista *Vuelta* de Octavio Paz y la UNAM, y explica que Guadalajara haya sido seleccionada por la Unesco Capital Mundial del Libro para el periodo 2022-2023.

Problema: en Jalisco, el acceso a bienes y servicios culturales aparece hipercentralizado en la ciudad de Guadalajara y acusa una disparidad de condiciones que escandaliza: de sus 173 casas y centros culturales registrados en el Sistema de Información Cultural del gobierno federal —que no está actualizado pero, por desgracia, es la mejor herramienta de que disponemos— 51 aparecen enclavados en el área metropolitana de Guadalajara; de sus 57 complejos cinematográficos, 43 están ahí. El AMG concentra 97 de las 109 librerías del estado, 40 de sus 63 galerías, 20 de sus 29 teatros, 24 de sus 41 festivales y la totalidad de sus 21 editoriales (SIC, 2022). Así, asistimos a una centralización de la cultura que no pasa por la diversidad de las expresiones sino por limitaciones derivadas de las políticas de estado y la administración de bienes y servicios culturales: una persona que vive en La Huerta o en Quitupan se ve obligada a recorrer kilómetros e invertir horas no solo para disfrutar la rica oferta cultural y artística del estado sino —acaso peor— para acceder a los beneficios de los programas culturales del gobierno o de la federación; si es artista o trabajadora de la cultura, le será imposible participar de un proceso de selección en igualdad de

condiciones, lo que se ve reflejado en la distribución de apoyos a la creación y la promoción cultural en el estado: otra vez de acuerdo al SIC, de los 366 apoyos otorgados por el hoy extinto Fonca a jaliscienses, 351 se han quedado en el AMG (SIC, 2022).

Los factores de esta inequidad son muchos: si bien apenas unos 5 000 de los 8 millones de habitantes de Jalisco no hablan español (INEGI, 2015) y el índice de analfabetismo es notablemente inferior al promedio nacional (2.9% contra 4.7%; INEGI, 2021), los accidentes geográficos del territorio dificultan, ralentizan y encarecen los traslados de los casi 4 millones de habitantes que viven fuera del AMG. Más aún, Jalisco acusa un problema de gobernanza que aísla a sus habitantes —es la cuarta entidad con mayor incidencia delictiva en el país—, lo que redundará en que algunos municipios del estado aparezcan virtualmente tomados por el crimen organizado (diez municipios de Jalisco concentran el 52% de los delitos ocurridos fuera del AMG; INEGI, 2021).

Demasiado

El proyecto cultural del gobierno de Enrique Alfaro, expresado en un Programa Estatal de Cultura de publicación tardía —en 2021— pero cuya aplicación vale calificar de temprana, partió de un diagnóstico correcto de esta problemática marcada por la excesiva centralización de los bienes y servicios culturales y el lastre social que significa la inseguridad para el estado. Así lo expresa ya desde los dos primeros incisos de lo que consigna como punto de partida de su proyecto —“Centralización de la oferta cultural y artística”; “Insuficiente número de acciones para posicionar la cultura como un eje transversal de desarrollo que coadyuve a la pacificación del territorio”— y así lo reflejan los dos primeros ejes de trabajo expresados en el documento.

1. Cultura para la paz: permear una política cultural de pacificación del estado, al fortalecer lazos comunitarios bajo una visión de cultura estratégica y sustantiva, motivar la participación ciudadana y crear vínculos institucionales, federales, estatales e intermunicipales, promover la recuperación de espacios públicos como lugares seguros para la convivencia.

2. Cultura cardinal: descentralizar las actividades de producción, difusión y consumo de la cultura en los 125 municipios del estado[;] a través de las Estaciones Culturales fortalece[r] y activa[r] la infraestructura, la oferta cultural y los recursos humanos que se dedican a la promoción y difusión de la cultura. Fortalecer las capacidades de gestión y producción de los municipios desde lo local (PEC, 2021).

Una visión instrumental de la cultura, que limitara su función en un proyecto de gobierno a mera herramienta de “reconstrucción del tejido social”, le haría un flaco favor. Ciertamente es que muchas regiones de nuestro país —y, entre ellas, muchas de Jalisco— aparecen hoy afectadas por la violencia, por la amenaza encarnada por el crimen organizado y su capacidad para infiltrar la sociedad y atraer a los más jóvenes, así como por el desempleo, la pobreza, la marginación, la desigualdad y la polarización económica y social. En efecto, es en ese contexto que la cultura se erige como herramienta indispensable para una rearticulación social en que niños y jóvenes encuentren avenidas plausibles para su energía y sus inquietudes, y para que toda la sociedad confluya en espacios que le son propios. Sin embargo, lo es no en virtud de su presunto carácter de “sano esparcimiento” —es perfectamente posible empuñar un violín o un pincel con la diestra y una bayoneta con la siniestra: los ejemplos van del melómano Napoleón al Hitler pintor— sino de su capacidad constructora de ciudadanía. Consustancial a la actividad humana y presente en todo entorno social, la cultura nos permite relacionarnos mejor con el otro por el mero hecho de ayudar a adentrarnos a realidades distintas a la nuestra, apelar a nuestra empatía y concitar nuestra comprensión. Ni lujo ni adorno ni privilegio, la cultura es herramienta que estimula el pensamiento crítico y la capacidad de discernimiento para formar mejores ciudadanos, merced a su permanente interpelación a la realidad y a la propia persona (Alvarado, 2010; Lipovetsky, 2000; Muñoz Molina, 2008; Steiner, 1997). Cosa rara en un programa de gobierno del México contemporáneo —y digna de salud—, el PEC jalisciense de la administración de Alfaro acusa esta visión correcta y conocedora en su eje tercero, con un acento en la población más vulnerable:

3. Cultura con enfoque: defender, respaldar y renovar el compromiso hacia la diversidad cultural, la tolerancia y el pluralismo como princi-

prios no negociables. Generar experiencias para públicos específicos y vulnerables del estado: niñas, adolescentes y mujeres; personas con discapacidad, personas de comunidades indígenas, adultos mayores, comunidad LGTTTIQ+, personas en situación de pobreza, personas migrantes y personas privadas de su libertad (PEC, 2021).

Otro elemento digno de admiración en este programa es el reconocimiento de la cultura como factor de desarrollo económico y generación de prosperidad. Cuando, de acuerdo con el PECA 2014-2018, la derrama que genera la cultura es de poco más de 380 000 millones de pesos (SEP, 2014) —el 2.7% del PIB de México, lo que resulta similar al de España (que es del 2.8), y superior al de Colombia y Chile (1.8 y 1.3%, respectivamente)—, cuando el PIB que genera la cultura en nuestro país es 55 veces mayor que el valor agregado de los centros nocturnos, discotecas, bares, cantinas y demás espacios de convivencia nocturna (Piedras, 2010), una política cultural moderna buscará hacer de las industrias culturales y creativas un eje estratégico de la política económica, construir políticas públicas poniendo énfasis en la actividad cultural, la creación artística, la protección de la propiedad intelectual, el impulso a las Mipymes —con especial atención a la compensación de las desigualdades entre estas y las grandes industrias creativas— y la salida al mercado internacional (Coalición por México al Frente, 2018; Lipovetsky y Charles, 2016). Feliz sorpresa, el PEC del gobierno de Alfaro lo sugiere en sus ejes cuarto y sexto:

4. Profesionalización de la comunidad artística y cultural: fomentar la profesionalización de la comunidad cultural en miras de su perfeccionamiento y desarrollo, y promover el intercambio y la cooperación con agentes internacionales (PEC, 2021).
5. Productos Jalisco: posicionar las manifestaciones culturales de jaliscienses como un referente nacional e internacional de la cultura y las artes de Jalisco. Difundir las declaratorias de su patrimonio cultural (PEC, 2021).

Queda el eje quinto, indispensable para la consecución de los otros cinco:

6. Fortalecimiento de la infraestructura existente: robustecer los medios, servicios e instalaciones de la Secretaría de Cultura con vías a

potenciar los recursos y que estos se distribuyan de manera más justa y eficiente. Consolidar los programas, organismos y espacios como íconos de la diversidad identitaria del estado (PEC, 2021).

Esto último se revela especialmente importante cuando la administración pública cultural de Jalisco acusa no pocos problemas de diseño institucional. Sirva como ejemplo el caso del Fideicomiso Estatal para la Cultura y las Artes que, aunque carece formalmente de estructura, presentaba más de quinientas personas contratadas en su seno a la llegada de Alfaro al gobierno, lo que ocultaba un gasto de operación que no aparecía como tal en la partida presupuestal correspondiente. O el de los museos públicos: 14, que dependían de una Jefatura de Departamento, lo que redundaba en que ninguno pudiera tener un director y, con él, un proyecto. O el de sendas licenciaturas en Conservación y Restauración, y en artes, ofrecidas por el gobierno de Jalisco, que no aparecían sectorizadas en Cultura, sino financiadas por un fideicomiso, operadas como Jefaturas de Departamento e impartidas en organismos públicos descentralizados.

Último acierto a consignar: el PEC del gobierno de Alfaro reconoce cosa rarísima en la política mexicana— lo que hicieron bien administraciones anteriores emanadas de otros partidos políticos (“se identificaron aciertos como el programa ECOS Música para el desarrollo, los estímulos Proyecto Producción, Proyecto Traslados y Proyecto Industrias Culturales y Creativas, el Fondo Jalisco de Animación Cultural y el Fondo Talleres para Casas de la Cultura. Estos programas funcionan como vínculos ante las demandas sociales, por lo que en la presente administración se apuesta por su continuidad y mejoramiento”, PEC, 2021) y busca articularlos en esos ejes.

Cabe, desde luego, señalar carencias —el proyecto es vago en cuanto al impulso a las industrias culturales, acaso en virtud del clima refractario al emprendimiento privado promovido por el gobierno federal; en ningún momento apuesta por la interculturalidad, entendida como el diálogo entre identidades que anula la falsa división entre la llamada “alta cultura” y las “culturas populares”, expone culturas diversas a un diálogo entre iguales, posibilita la comprensión de lenguajes simbólicos que abonen al conocimiento del otro y al conocimiento de uno mismo a través del otro (R’boul, 2021)—, pero será menester reconocer que se trata de un

proyecto loable en papel. Igualmente destacable es que, para su diseño e instrumentación, el gobierno de Jalisco haya buscado allende su grupo político o las camarillas culturales del estado para identificar un cuadro con experiencia en otras entidades y en el extranjero, y con una formación profesional adecuada, lo que redundó en el nombramiento como titular de la Secretaría de Cultura de Giovana Jaspersen, egresada de la licenciatura en Gestión Cultural de la Universidad de Guadalajara —lo que reforzó una idea de profesionalización de la administración pública— y hasta entonces directora del Museo Palacio Cantón de Mérida, Yucatán, y por tanto ajena a compromisos previos en el sector.

Última buena noticia: cuando en 2018, año final de la administración del gobernador Aristóteles Sandoval, el presupuesto de Cultura de Jalisco fue de 576 millones de pesos, en 2019 —primero de la administración de Alfaro— subió a 703 millones (un aumento del 22%) y en 2020 a 723.6 millones (un aumento de más del 25% respecto a 2018): no el 1% del presupuesto que recomienda la Unesco —lo que para 2020 habría equivalido a 1 200 millones de pesos— pero sí una cifra alentadora, que parecía apuntar a un proyecto de gobierno auténticamente comprometido con la cultura.

Sonaba demasiado bien para ser verdad. Al tiempo, por desgracia, dejó de serlo.

Insuficiente

Si el siglo xx nos llevó a explicarnos tantos fenómenos por el efecto mariposa —un pequeño cambio en un estadio de un sistema determinista no lineal resulta en grandes diferencias en un estadio superior—, para comprender el xxi, o cuando menos su segunda década, habrá que apelar al efecto murciélago: un mercado chino vende un platillo exótico a base de carne de murciélago —o de pangolín o de civeta de las palmeras: las hipótesis son múltiples y ninguna es concluyente— y el planeta entero se vuelve presa de un virus pernicioso que ha afectado las esferas del trabajo, el comercio, el gobierno y, sí, la cultura —en su acepción artística como antropológica— a lo largo de ya más de dos años, con un pico del fenómeno a lo largo de todo 2020, antes de la circulación de las primeras vacunas contra la covid-19.

El confinamiento fue el sino de 2020, y afectó de manera especial el sector en todo el mundo, al verse canceladas las actividades artísticas y culturales (para muestra dos ejemplos descollantes en el estado: tanto el Festival de Mayo como la FIL hubieron de pasar la totalidad de sus actividades a modalidad virtual con la concomitante pérdida de ingresos para sus organizadores por concepto de taquilla y patrocinios —y, en el caso de la FIL, de venta de *stands*—, por no hablar de la resultante afectación a trabajadores eventuales de la cultura —es decir la mayoría del sector— que perdieron oportunidades de empleo o de venta en esos casos como en todos, cuando menos para quienes se dedican a las artes vivas o a la producción).

Ante una situación que sumió a toda un área de la actividad económica en la precariedad, la reacción del gobierno federal no fue mala: fue nula; no ofreció apoyos especiales para los trabajadores de la cultura, como no lo hizo para los de ningún otro sector. Otra vez hay que reconocer a Jalisco haber reaccionado: el gobierno de Alfaro y el Congreso con mayoría de su partido aprobaron un programa llamado SumArte en Casa que destinó 30 millones de pesos a apoyos directos a 3 750 artistas (Salas Arreola, 2021), lo que suena mejor de lo que resultó en la práctica cuando el propio PEC reconoce que “en Jalisco radican por lo menos 44 781 personas con ocupaciones culturales y artísticas”, y cuando el resultado de dividir 30 millones entre 3 750 arroja apenas 8 000 pesos por persona a lo largo de los casi diez meses de pandemia en 2020, es decir, unos tres meses del salario mínimo entonces vigente.

Se entiende que ningún gobierno en el mundo estaba preparado para enfrentar la pandemia en términos presupuestales, y que administradores públicos de todo el orbe debieron hacer malabares para estar a la altura del reto inesperado e ignoto. Lo que resulta más difícil de tragar es que, en ese contexto no solo doloroso sino precario para una de las comunidades más golpeadas del estado y del mundo, el presupuesto de cultura haya acusado un subejercicio superior a los 139 millones de pesos al término de 2020 y, peor, que el Presupuesto de Egresos 2021 enviado por el Ejecutivo estatal al Congreso de Jalisco haya acusado un recorte por 221 millones de pesos —reducción del 30% con respecto al ejercicio anterior—, dejándolo incluso por debajo del correspondiente al último año de la administración de San-doal. El acto, aprobado por un Congreso con mayoría del partido de

Alfaro, tuvo consecuencias funestas para varios programas culturales, detalladas en una nota publicada por el portal de noticias *ZonaDocs* el 7 de diciembre de 2020. Los programas más afectados fueron:

- Proyecto Producción y Proyecto Industrias Creativas con una reducción del 50%. Estos programas están destinados al estímulo del trabajo de creadores, grupos artísticos, asociaciones, productores, promotores y gestores culturales.
- Fondo Talleres, con una reducción del 68%, lo que significa que pasará de 16.9 a 5.5 millones de pesos. A través de este se financian las actividades de las casas de cultura en el interior del estado.
- La partida “Ayuda a la promoción de la cultura y las artes del Estado”, de la cual depende el Fondo Jalisco de Animación Cultural, con una reducción del 84%, pasando de 30.5 a solo 5 millones de pesos.
- El presupuesto de museos y galerías, el cual tendrá una reducción del 80%, a excepción del Instituto Cultural Cabañas. Y el Sistema de Radio y Televisión que experimentará una reducción del 39% (*ZonaDocs*, 2020).

De acuerdo al estimado de la Red Independiente de Agentes Culturales de Jalisco (RIAC), tan solo los recortes al Fondo Jalisco de Animación Cultural y al Fondo Talleres para Casas de la Cultura “repercutirá[n] directamente en la formación artística de al menos 21 000 personas en Jalisco, particularmente niñas, niños y jóvenes que participan activamente en los talleres impartidos en las casas de cultura de los municipios, además de 800 instructores responsables de los talleres municipales”. Es decir que los primeros sacrificados fueron justamente aquellos “públicos específicos y vulnerables del estado” a los que buscaba atender el eje Cultura con enfoque con el fin de lograr la “pacificación del estado, al fortalecer lazos comunitarios bajo una visión de cultura estratégica y sustantiva” —objetivo del eje Cultura para la paz— así como “descentralizar las actividades de producción, difusión y consumo de la cultura en los 125 municipios del estado” —meta del eje Cultura Cardinal.

En la discusión del proyecto de presupuesto en el Congreso de Jalisco, una de las pocas voces que salió en defensa de la cultura fue la de la diputada Mara Robles. Vale la pena recordar sus palabras:

La cultura es la herencia no biológica de la humanidad y la cultura es la mejor inversión que puede tener un Estado [...] La cultura es un derecho y las posibilidades de su garantía en Jalisco es algo por lo que hemos luchado toda la vida. ¿Qué haría yo votando a favor de esta reducción? [...] Por eso afirmo y cito [...] “que las reducciones propuestas en el presupuesto especial de las ciencias, las letras y las artes son doblemente perversas”: esto lo argumenta Victor Hugo frente a una propuesta ministerial de recortar fondos para la cultura en 1848. Dice él que “esos recortes son insignificantes desde el punto de vista financiero y nocivos desde todos los demás puntos de vista”.

Me sorprende y me duele este grave recorte al gasto público en cultura en nuestro estado. Por si no lo registraron, son 221 millones menos, el 30.6% del presupuesto que habíamos logrado elevar con el compromiso de todos nosotros. Esta propuesta de recorte, inédita por su dimensión en la historia de las políticas culturales en Jalisco, afecta particularmente un conjunto de programas estratégicos y acciones esenciales del propio gobierno estatal, poniendo en riesgo la garantía sobre los derechos culturales de todas las personas, establecidos en el Artículo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [...]

Yo podría sostener un debate en el sentido de que esto afecta las bellas artes y la cultura *per se*. Pero en realidad afecta a familias y a personas concretas: a los creadores, a los artistas [...] ¿Ellos van a comer 30 por ciento menos? ¿Ellos van a necesitar pagar la renta 30 por ciento menos? ¿Ellos van a necesitar respirar 30 por ciento menos? Yo lo que espero es que no tengamos 30% menos de los talentosos creadores de nuestro estado.

Si algo ha afectado extraordinariamente la crisis de la covid-19 es justo la vida cultural. Porque este sector de profesionales se convirtió en uno de los primeros afectados por la situación sanitaria [al cerrar] sus espacios y actividades culturales. Además, va a ser uno de los últimos en recuperarse por [la extensión indefinida] de las condiciones de distanciamiento social y la imposibilidad del traslado de todas las actividades que antes se realizaban, debido a las restricciones de brecha digital que afronta el grueso de las audiencias y de los consumidores de bienes y servicios artísticos y culturales (Robles, 2020).

Las poderosas palabras de la diputada disidente cayeron en oídos sordos en un congreso obsecuente. El 11 de diciembre de 2020 era aprobado el Presupuesto de Egresos con el injurioso recorte. El 28 de enero siguiente la secretaria de Cultura de Jalisco presentaba su renuncia al cargo.

Tuvieron que pasar cuatro meses para que Alfaro designara una nueva titular de la dependencia. Lourdes González fue una elección acertada. Psicóloga y comunicóloga por el ITESO, en administraciones anteriores del gobierno de Jalisco había sido directora del Laboratorio de Arte Variedades (Larva) así como de Espacios Escénicos, y antes había encabezado la dirección de Artes Escénicas y Literatura de la Universidad de Guadalajara, la programación escénica de FIL Guadalajara y el Teatro Experimental de Jalisco. Su perfil es más que adecuado para la tarea; sin embargo, su margen de maniobra sigue siendo escaso debido a las restricciones presupuestales.

A poco del nombramiento de González, Alfaro y ella misma presentaron un plan para la reactivación del sector. Refrendaron su compromiso con los ejes del PEC y aseguraron que para 2022 el presupuesto de cultura contaría con más recursos, superando incluso al de 2020, con su dotación de 723 millones de pesos. Llegaron incluso a fijar una cifra de 200 millones de pesos como incremento mínimo (Salas Arreola, 2021).

La partida de cultura contemplada en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2022 enviado por el Ejecutivo al Legislativo de Jalisco, y aprobada por este, se vio dotada con una bolsa de 658 000 millones de pesos: un incremento de 155 000 millones que lo mantiene por debajo de los niveles no solo de 2020 sino de 2019. La priorización presupuestal de la cultura en Jalisco ha regresado al punto de partida.

Los resultados no son del todo desastrosos, cuando menos en el eje Cultura Cardinal: hay cinco nuevas sedes municipales en Zapotlán el Grande, Puerto Vallarta, Chapala, Lagos de Moreno y Colotlán, distribución geográfica razonable aunque lejana a la cobertura total. Es un legado pero no el que habría cabido esperar de un proyecto de gobierno que por primera vez en Jalisco parecía concebir la cultura como uno de sus ejes torales, pero que terminó no solo por relegarla a mero accesorio sino, peor, por abandonar a su comunidad cuando más necesitaba políticas públicas ya no que impulsaran su quehacer sino que garantizaran su subsistencia.

Será, en el mejor de los casos, para la próxima.

Referencias

- ALVARADO, N. (2010). Por una inmensa (y copiosa) minoría: catálogo de buenos deseos para el futuro de la cultura y el pensamiento en México. En É. Ruiz Sandoval (ed.), *México 2010, hipotecando el futuro*. México: Taurus - CIDE.
- Art Basel (2022). En <https://www.artbasel.com/galleries>
- Coalición por México al Frente (2018). Interculturalidad, ciudadanía y economía creativa. Ejes de política cultural de la Coalición por México al Frente. México. Coalición por México al Frente.
- Gobierno de México (s. f.). Sistema de Información Cultural. En <https://sic.cultura.gob.mx/>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2021). Programa Estatal de Cultura. Visión 2024. Guadalajara: Gobierno del Estado de Jalisco.
- Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (2017). En *Jalisco, 56 mil 938 personas hablaban alguna lengua indígena en 2015*. En <https://iieg.gob.mx/contenido/noticias170221-lengua-materna.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2021). *Cuéntame de México. Población. Analfabetismo*. En <https://cuentame.inegi.org.mx/poblacion/analfabeta.aspx?tema=P>
- LIPOVETSKY, G. (2000). *El imperio de lo efímero. La moda y su destino en las sociedades modernas*. Barcelona: Anagrama.
- LIPOVETSKY, G. y Charles, S. (2006). *Los tiempos hipermodernos*. Barcelona: Anagrama.
- MUÑOZ MOLINA, A. (2008). Inmensas minorías. *El País*. En http://www.elpais.com/articulo/semana/Inmensas/minorias/elpepuculbab/20080315elpbabase_8/Tes
- PIEDRAS, E. (2010). *Gran visión cultural*. Puebla: Instituto Municipal de Arte y Cultura de Puebla.
- R'BOUL, H. (2021). Interculturally Relevant Pedagogy: Developing Contemporary Approach. En L. Haas y J. Tussey (eds.), *Disciplinary Literacy Connections to Popular Culture in K-12 Settings*. Pennsylvania: IGI Global.
- ROBLES, M. (2020). Intervención ante el Pleno del Congreso de Jalisco. Sesión extraordinaria núm. 162. En <https://www.instagram.com/tv/CIpJpFoD-ZOr/?igshid=MDJmNzVkMjY%3D>
- SALAS ARREOLA, R. (2021). El rescate en pandemia a Cultura fue insuficiente; subejercicio se usará este año. *Perimetral*. En <https://perimetral.press/>

el-rescate-en-pandemia-a-cultura-fue-insuficiente-subejercicio-se-usara-este-ano/

Secretaría de Educación Pública (2014). Programa Especial de Cultura y Artes 2014-2018. México.

Señal News (s. f.), ¿la nueva capital del cine latinoamericano? *Señal News*. En <https://senalnews.com/es/contenidos/Jalisco-la-nueva-capital-del-cine-latinoamericano>

STEINER, G. (1997). *Pasión intacta*. Madrid: Siruela.

The World's 50 Best Restaurants (s. f.). The World's 50 Best Restaurants 51-1000. En <https://www.theworlds50best.com/list/51-100>

ZonaDocs (2020). Piden al Congreso de Jalisco no aprobar reducción del 30% a Cultura y Artes en 2021. *ZonaDocs*. En <https://www.zonadocs.mx/2020/12/07/piden-al-congreso-de-jalisco-no-aprobar-reduccion-del-30-a-cultura-y-artes-en-2021/>

14. Prevención e igualdad de género: resistencias maternalistas, familiaristas y paternalizantes

Érika Loyo Beristáin

Introducción

Cuando hacemos referencia a las formas a partir de las cuales los estereotipos y roles de género se perpetúan en nuestra sociedad, tenemos que hablar fundamentalmente de un sistema de inteligibilidad a partir del cual se producen subjetividades en torno al sentido de lo que es masculino y lo que es femenino desde una visión heteronormada. La producción de sentido es el esquema clave a partir del cual los aparatos primarios de socialización (escuela, familia e iglesia, entre otros) reproducen un sistema de dominación, control y ejercicio de poder que coloca la masculinidad hegemónica y tradicional como patrón de comportamiento social a seguir que perpetúa las desigualdades, y que se fundamenta y transmite a partir del aprendizaje y significación de dichos roles y estereotipos de género a lo largo de nuestra vida cotidiana.

La vertiente filosófica de las corrientes del feminismo por la igualdad que han desarrollado diferentes autoras coloca el componente ético como un elemento clave que podría alejarnos de la ruta de la heteronormatividad y, con ello, de la perpetuación de la dominación. Judith Butler ha señalado, en toda su producción académica, que una de las claves de esta inteligibilidad radica en las formas en las que podríamos “des-sujetarnos” del proceso de subordinación, desde el *nosotros* como sujetos colectivos en radical

transformación rumbo a la construcción de relaciones y comprensiones de la pluralidad, la diversidad y la fuerza de lo colectivo como proceso transformador; una esencia colectiva que se construya contra el proceso de individualización liberal que nos mantiene rotos y fragmentados desde lo que no somos.

En este proceso de transformación y translocación de los sujetos libres de la dominación se colocan los procesos socioeducativos, políticos y culturales como formas de liberación y de construcción de igualdad. Una igualdad que se coloque bajo el crisol de la aceptación de las diversidades sin definir las para no encasillarlas desde lo propio de la heteronormatividad. Es decir, aceptaciones de la diferencia y el concepto de la interdependencia (Butler, 2022) con libertad y amplitud de comprensión e inclusión, enfatizando en la interdependencia como un elemento clave para construir una igualdad desde lo colectivo y alejada de una visión individualista. Butler señala en su libro que “cuando la igualdad se comprende como un derecho individual (tal como sucede con el derecho a un tratamiento igualitario) queda separada de las obligaciones sociales que nos debemos unos a otros” (2022, p. 51). Para la autora, el sentido colectivo de la interdependencia es elemento fundamental para generar subjetividades capaces de hablar de la no violencia desde una lógica de democracia radical en donde todas las vidas importen para lograr construir una igualdad desde una organización política de la vida distinta y que modifique las formas institucionalizadas de violencias que tenemos en la actualidad.

La educación perpetúa o transforma, puede ser el motor del cambio o la posibilidad de anclar lo tradicional. De acuerdo a la vertiente filosófica del feminismo de la igualdad, en el sistema capitalista y liberal, la educación ha servido para seguir perpetuando la intolerancia ante la diferencia; el rechazo a la otredad; así como el binarismo y la heteronormatividad tradicional y conservadora como lógicas de control y dominación patriarcal. El liberalismo democrático ha servido como mecanismo de control, pero también como un esquema de polarización e indiferencia.

Muy a pesar de que tanto la Ley General de Educación como la Ley General de Educación Superior determinan que la educación en México debe brindarse con enfoques y perspectivas de género, derechos humanos, interculturalidad, interseccionalidad y de niñas, niños y adolescentes (entre otros), lo que encontramos en la práctica cotidiana es que tanto diseñar

como llevar a cabo procesos educativos con estos enfoques y perspectivas ha resultado ser complejo, y esta labor ha recaído en un nivel de especialización en donde los feminismos tienen un papel preponderante; sobre todo, con relación a la creación de contenidos y planes de estudio con perspectiva de género, así como al diseño de estrategias de atención, sanción, prevención y erradicación de las violencias de género en los espacios educativos. No debemos omitir el hecho de que al ser un proceso que cada institución de educación superior (IES) debe de implementar, los avances son diferenciales y aún presentan profundas resistencias.

Desarrollo

María de los Ángeles González y Martha Leticia Villaseñor (2010) señalaron en el artículo “La perspectiva de género en el sistema educativo de Jalisco: bases para la acción” que la política pública de género en educación del estado de Jalisco había aprovechado la estrategia de ampliación de la cobertura para lograr en paralelo el objeto de equidad entre niños y niñas pensando que, para lograr la equidad, era fundamental aumentar la calidad educativa, la permanencia de niñas y mujeres en niveles educativos de media superior y superior, así como capacitar al magisterio en temas relacionados con el género. Durante la primera década del siglo XXI, lo normal era hablar de equidad más que de igualdad y la investigación en género, se hacía desde una lógica de producción mínima y con posibilidades mínimas de difusión.

Podríamos decir que los años posteriores a 2010 fueron mostrando una evolución paulatina de los temas de género dadas las reformas al artículo 3º constitucional debido a la inserción de los enfoques y perspectivas de género, derechos humanos, interculturalidad, interseccionalidad y de niñas, niños y adolescentes en dicho artículo constitucional, así como en las leyes generales y estatal de educación y en la reciente ley general de educación superior. A pesar de ello, cuando se habla de educación, siempre existen resistencias que se apegan a la tradición y al conservadurismo, sobre todo cuando se tocan temas relacionados con la igualdad, perspectiva de género y los feminismos. Dichas visiones conservadoras y patriarcales van aparejadas de una visión profundamente maternalizada

de la educación como uno de los ejes que le dan fundamento al derecho a cuidar y sobre todo, a los esfuerzos por construir un sistema estatal de cuidados, mismo que a mitad del sexenio (tanto federal como estatal) no encuentra una salida adecuada desde el nivel legislativo hasta el presupuestal. El maternalismo educativo se transversa en diferentes componentes del sistema y contenidos, así como en las relaciones que se establecen con las madres y padres de familia.

Hablar de género y educación implica no solo hablar de las formas a partir de las cuales se han invisibilizado, ocultado y dejado de atender las violencias de género que se gestan en los diferentes espacios educativos en sus múltiples niveles, sino también de las formas a partir de las que el propio sistema y la comunidad educativa se resisten a generar cambios socioculturales y se obstinan en mantener una visión patriarcal, maternalista y familiarista en torno a la igualdad. Hablar de género y educación implica obligadamente hacer un recuento histórico en torno a los temores sociales y a los estigmas que los movimientos conservadores generan en torno a los feminismos y a la igualdad a partir de las profundas resistencias con relación a los contenidos educativos en torno a la sexualidad, la diversidad y los derechos humanos.

Este artículo pretende generar una revisión del panorama en torno al eje de prevención y al eje de igualdad desde el ámbito de la educación en Jalisco durante la primera parte del gobierno actual. Si bien el análisis considera que ha habido avances en ciertas materias, se coloca como punto de debate el mantenimiento de la estructura conservadora y tradicionalista en ciertos espacios, actores y niveles educativos para el logro de la igualdad y la reducción de las violencias de género.

Eje de prevención

Cuando se habla de las violencias de género desde el ámbito de la prevención, se suele enlazar esta categoría con los componentes de atención, sanción y erradicación de las violencias de género, mismos que integran los protocolos de atención con los que cuentan las instituciones para generar una cultura de la denuncia, procedimientos de atención no revictimizantes, así como procesos de sanción apegados a la naturaleza normativa de

cada institución. Por lo general, muchas instituciones educativas consideran que la prevención viene dada a partir de los protocolos de atención y no la consideran un programa específico que tiene que atender no solo a las violencias de género, sino a la discriminación, la vulneración de los derechos humanos, la creación de masculinidades positivas, la cultura de la paz y la inclusión entre muchas otras cosas más que deberían de estar implicadas en el enfoque preventivo.

La prevención de las violencias de género que lleve a una inteligibilidad y, por tanto, a la creación de una cultura de la no violencia es sin duda uno de los rezagos que más se presenta en las instituciones educativas. Incluso la noción de prevención que emplean, siempre está anclada a la llamada cultura de paz, no así, al concepto más amplio de la no violencia desde una visión colectiva de igualdad capaz de combatir las desigualdades tal y como lo refiere Butler (2022). Es decir, existe una resistencia a considerar el concepto de la prevención desde una visión de ética política capaz de combatir las desigualdades creando nuevas formas de percepción y nuevos imaginarios que coloquen la interdependencia, como una categoría relacional indispensable para construir igualdad desde un sentido colectivo y no centrado en la individualidad.

Desde una visión más amplia, son los aparatos de estado los que desde el ámbito de sus competencias determinan los programas nacionales y estatales de prevención de las violencias, mismos que además de anclarse de los lineamientos jurídicos y normativos internacionales, nacionales y estatales; determinan las diferentes líneas, objetivos y acciones estratégicas a seguir para que cada organismo e institución, construya sus propios programas de prevención. De tal forma, la Comisión Nacional para Atender la Violencia contra las Mujeres (Conavim) es la instancia encargada de diseñar el Plan Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (PIPASEVM), y la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres (SISEMH) es quien se encarga de diseñar los componentes y líneas estratégicas del Programa para Erradicar la Violencia contra las Niñas, Mujeres y Adolescentes (PASE). Cabe destacar, que como lo mencionamos en párrafos anteriores, ambos niveles de gobierno diseñan programas de prevención que incluyen los cuatro componentes que integran los protocolos de atención de violencias de género.

El PIPASEVM se integra por 4 objetivos prioritarios, 14 estrategias y 112 acciones, y fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 2021. Dicho documento destaca en el apartado titulado “Análisis del estado actual” que la violencia en el ámbito escolar tiene un 25.3% de prevalencia nacional colocando a Jalisco como uno de los estados con mayor porcentaje de este tipo de violencia. Este documento nacional define sus estrategias fundamentando el sentido de la prevención sobre los llamados factores de riesgo con relación a las violencias de género. Una de sus estrategias prioritarias atiende específicamente a la Secretaría de Educación Pública (SEP) en la que se habla de:

- a) Transversalizar las perspectivas de género, interseccionalidad, interculturalidad y los derechos humanos de las mujeres.
- b) Incorporar en planes y programas de estudio de todos los niveles las perspectivas de género, interseccional, intercultural y los derechos humanos y la cultura de paz que fomenten relaciones igualitarias entre mujeres y hombres.
- c) Formar al personal docente, directivo, de supervisión escolar y otros agentes educativos con contenidos sobre las causas y consecuencias de las violencias contra las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres y su derecho a una vida libre de violencia.
- d) Actualizar en los libros de texto gratuitos los contenidos sobre los derechos humanos de las mujeres y no discriminación para prevenir la violencia.
- e) Establecer en las normas que regulan la organización escolar de los diferentes niveles educativos, acciones que fomenten el conocimiento y aplicación de los derechos humanos de niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres, con enfoque interseccional e intercultural.
- f) Diseñar protocolos para atender las violencias de género al interior de las escuelas de educación básica.
- g) Promover acciones que generen la participación de las familias en la prevención, detección y atención de la violencia contra niñas, adolescentes y jóvenes en las escuelas.
- h) Fortalecer las acciones de prevención del embarazo infantil y adolescente.
- i) Fomentar acciones en materia de educación sexual integral con enfoque de derechos humanos, perspectiva de género, interseccionalidad e interculturalidad.

- j) Acompañar a instituciones de educación media superior y superior en la creación de mecanismos y procedimientos de prevención y la sanción administrativa casos de violencia de género, acoso y hostigamiento sexual.

Por su parte, el PASE Jalisco se conforma por siete líneas estratégicas, entre las que destacan 18 líneas de acción y 88 actividades sin que hasta el momento¹ podamos conocer el contenido de dicho plan dado que aún no está publicado y de acuerdo con las últimas informaciones proporcionadas por la SISEMH en diferentes actos públicos; dicho plan se encuentra “en proceso de revisión final” y solo se cuenta con un “anteproyecto” (referido en el siguiente sitio: <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/126516>).

Es claro que la prevención, desde la lógica de los gobiernos nacional y estatal, se concentra en torno a los ejes que componen los protocolos de atención de las violencias de género dejando de lado la adopción de una visión epistémica de la prevención de las violencias más amplia y focalizada, capaz de incluir la comprensión de los entornos y los contextos particulares en donde se generan las mismas con la finalidad de comprender sus diferentes causalidades y analizar a profundidad los entornos y contextos. Enuncian la transversalización o *mainstreaming* de género como un enfoque indispensable, sin considerar que la violencia de género es ya una práctica social que va más allá del instrumentalismo estatista y que requiere indagar sobre las formas en las que las violencias se reproducen desde diferentes entornos y lógicas. No construyen imaginarios igualitarios desde lo que Butler (2022) llama los vínculos sociales basados en la interdependencia que posibilitarían llevarnos a cambios radicales en la comprensión diferenciada de las violencias.

Ahora bien, si desde los programas de prevención centrados en los componentes de los protocolos de atención de las violencias (atención, sanción, prevención y erradicación) se contempla que uno de los requisitos es que las instituciones educativas diseñen protocolos, podríamos hablar de un gran avance en el estado con respecto a las instituciones de educación en sus diferentes niveles.

¹ Esto se refiere al momento de redacción del presente texto y enviado el día 4 de agosto de 2022.

En el nivel de educación básica, la Dirección para la Equidad y Prevención de la Violencia de la Secretaría de Educación del Estado de Jalisco (SEJ) se define como el espacio encargado de atender y prevenir todas las violencias que ocurren en el ámbito educativo. Resulta interesante observar que, en el apartado de protocolos de su página de internet, publican un documento de 89 páginas titulado “Protocolos de actuación escolar para la detección, prevención y atención en casos de violencia contra niñas, niños y adolescentes del estado de Jalisco” con fecha de publicación de junio de 2021. Dicho documento publica dos guías de observación para detectar indicadores de riesgo para acoso escolar y maltrato infantil, así como siete protocolos de actuación para atender casos de acoso escolar, presuntos casos de maltrato infantil físico y psicológico efectuados por personal del plantel educativo, casos de abuso sexual infantil en flagrancia por personal del plantel educativo o por personas externas. No se sabe cuál ha sido el resultado de la aplicación de dichos protocolos o incluso el nivel de formación del personal directivo y docente de cada escuela con respecto a su conocimiento y aplicación, pero resulta muy importante tener un compendio con estos instrumentos que permiten proceder, actuar y derivar de manera más eficiente los casos de acoso escolar, maltrato infantil y abuso sexual; dicho sea de paso, únicas formas explicitadas en nuestras leyes estatales y que de suyo requieren de una mejora y modernización legislativa.

Por su parte, las instituciones de educación superior públicas y privadas han avanzado en la creación de sus propios protocolos, así como en los procesos de consulta y mejora de los mismos a partir de evaluaciones de procesos y resultados que los llevan a mejorarlos desde las experiencias de casos reales y opiniones de su comunidad académica, administrativa y educativa. Importante sería que las instituciones de educación superior y media superior incorporadas, o bien, las que dependen directamente del estado, pudieran avanzar en este sentido y no solo se sujetaran a los protocolos creados de manera genérica para instituciones de la administración pública estatal ya que ello no visibiliza sus realidades y contextos específicos.

Los avances mostrados por cada institución de educación superior se registran a través de un informe que se presenta al ONIGIES (Observatorio Nacional de Igualdad de Género de las Instituciones de Educación Supe-

rior) que depende de la ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior). El ONIGIES ha definido siete ejes de igualdad que incluyen: legislación, corresponsabilidad, estadísticas, lenguaje, sensibilización y estudios de género. A la fecha, reporta en su sitio oficial el avance reportado por todas las IES en el año 2020 con relación al Índice de Igualdad de Género de las Instituciones de Educación Superior en 1.8 de 5 puntos posibles. El siguiente cuadro muestra las tres universidades e instituciones de educación superior que se encuentran mejor posicionadas con respecto a los avances informados en 2020 con respecto a los siete ejes, y al final se coloca el puntaje reportado por la Universidad de Guadalajara (UdeG).

Cuadro 14.1. Posicionamiento de instituciones de educación superior respecto a los siete ejes	
Institución	Avances reportados en 2020 con relación a aportar trabajo en los siete ejes
Universidad Iberoamericana Ciudad de México	Reporta avances completos (5 de 5 puntos) en el eje de lenguaje y de 3.9 en el eje de no violencia.
Universidad Autónoma de Yucatán (UADY)	Reporta puntajes mayores de 4 puntos con relación a cinco de los siete ejes.
Tecnológico Nacional de México	Reporta puntajes mayores de 3 puntos en cinco de los siete ejes, pero no tiene ningún avance en estudios de género.
Universidad de Guadalajara (UdeG)	Reporta puntaje de 3 puntos en cuatro de los siete ejes y mayores de 2 en tres de los siete ejes.

Finalmente, mucho habría que decir en cuanto al letargo presentado con respecto a la introducción de estos temas de prevención en los planes y contenidos de estudio en todos los niveles de estudio. Desde la creación del Instituto Municipal de las Mujeres de Guadalajara (Inmujeres) a principios de este siglo, ha habido intentos por incidir en este tema sin que a la fecha se tengan resultados claros y contundentes. Los esfuerzos han sido aislados y no integrados a la visión más amplia y universal de los contenidos educativos de todos los niveles de estudio de forma transversal.

Eje de igualdad

Podríamos señalar que el sistema educativo de Jalisco se ha mantenido en una lógica conservadora, tradicionalista, heteronormativa y binaria que piensa que atender los temas de género, de violencias contra las mujeres y las niñas, así como promover la igualdad es lo políticamente correcto, pero no lo que se puede hacer desde un sentido de incidencia y transformación cotidiana y con visión de largo plazo. No hay por qué dudar de quienes, desde los diferentes feminismos institucionales, han tomado acciones decididas por generar mejoras y avances; de lo que se debe dudar es del discurso siempre conservador en torno a los movimientos feministas, a las formas en las que se les condena y se les persigue, así como del fuerte entramado patriarcal que mina eso que se llama “voluntad política” y que es lo único que posibilita las transformaciones profundas del sistema político institucional, específicamente del sistema educativo. Desde la institucionalidad educativa de Jalisco (SEJ), a los feminismos se les persigue y se les condena. Habría que recordar la acción penal (aún vigente) que se ejecutó contra el movimiento feminista radical que destruyó los vidrios del edificio de la Secretaría de Educación en avenida Alcalde en protesta por la violencia sexual que sufría la niña Camila en su escuela. En Jalisco el gobierno no soporta los vidrios rotos, las pintas en sus edificios, los gritos desesperados que claman justicia. A un año de esta acción de protesta, la Secretaría de Educación de Jalisco ha sido insensible para levantar los cargos presentados ante las autoridades pese al llamado de atención de organizaciones de la sociedad civil y defensoras de derechos humanos locales y nacionales.

El eje de igualdad no solo debe buscar disminuir las brechas, sino también procurar el cuidado como una estrategia transversal que posibilite la permanencia y sostenibilidad de la vida bajo lógicas de solidaridad, empatía y respeto a la dignidad humana. En Jalisco, el cuidado es visto bajo una lógica partidista y electorera que se fundamenta bajo lógicas marternalistas y familiaristas difíciles de transformar debido a que tiene su origen en liderazgos patriarcales que norman el sentido de la acción política. Si lo vemos desde la lógica de los ejes del cuidado en función de las condiciones de dependencia, tendríamos que hacer referencia a los ejes de sostenibilidad de la vida: infancias, adultos mayores y personas con discapacidad. En dicho entramado, radican reformas fundamentales a los

sistemas educativos, de salud, de trabajo y de igualdad que requieren un arduo trabajo de largo plazo con sectores, cúpulas, sistemas, organismos e instituciones capaces de comprender que el derecho a cuidar y a ser cuidado está más allá de una lógica maternal y familiarista. No tendríamos por qué decir que se deben crear guarderías para que las mujeres trabajen, deberíamos crear guarderías como derechos de las infancias y de suyo, posibilitar opciones distintas para las mujeres. De hecho, uno de los mayores avances que se habían registrado en México, era la existencia e incorporación de las infancias en espacios de educación inicial, mismos que son indispensables para el diseño y creación de sistemas de cuidados. ¿De qué les sirven las guarderías a las mujeres si sus horarios de trabajo no son compatibles con los horarios de estos espacios? Es una lógica muy simple, pero la política jalisciense está empeñada en diseñar un sistema de cuidados bajo preceptos maternalizados que siguen dejando en las mujeres madres la responsabilidad de organizarse social y laboralmente continuando con sus actividades cotidianas de cuidado. Nuestros actores y actrices políticas no comprenden la complejidad del diseño de un sistema de cuidados y lo banalizan de forma permanente. Su lógica es electorera y poco comprometida con una lógica de derechos humanos compleja e integral.

Jalisco ha sido ejemplo nacional con relación a la educación inicial, desde su oferta y cobertura, hasta la currícula y planes educativos. Nuestro estado ha avanzado con relación a la oferta de servicios educativos para la primera infancia y muy a pesar de la eliminación del programa de estancias infantiles por parte del gobierno federal, el gobierno de Jalisco ha procurado que la oferta sea accesible desde los diferentes espacios que maneja el Estado. Si bien la educación inicial no genera ni desarrolla contenidos fundamentados en el género, ha incidido en el género desde la visión de ser el primer pilar de los cuidados. Una crítica profunda es que el sistema de educación inicial bajo la visión de los cuidados, se encuentra profundamente maternalizado, es decir, se piensa en que las mujeres (como madres) puedan acceder a estos servicios para poder trabajar, no desde la visión del derecho de las infancias y menos desde el derecho al cuidado desde una visión relacional.

El actual gobierno de Jalisco, a través de la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres y la Subsecretaría de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia con su Dirección de Prevención de las Violencia-

cias publicaron el documento titulado *Educando para la Igualdad* en el mes de junio del año 2020 (consultar en: <https://rumboalaigualdad.jalisco.gob.mx/uploads/programs/8617d41316e69f4bf9396661178boa72943956d1/files/8570549e79e656d58110aafd2f48485b65bb84bc.pdf>). Este documento se define como una “Estrategia para promover la cultura de la inclusión e igualdad sustantiva en niñas, niños y adolescentes (NNA) de educación básica en instituciones públicas y privadas en el estado de Jalisco desde un enfoque interseccional e intercultural”, sustentándose en los principios y enfoques mencionados en las reformas al artículo 3º constitucional con relación al respeto a la dignidad humana, así como en los diferentes enfoques y perspectivas mencionados en el mismo.

Aunque el sustento jurídico y legal de dicha estrategia (que en páginas posteriores llaman proyecto) se elabora con fundamentos actuales y apegados a las leyes general y estatal de educación, dentro de la definición de su problemática se hace visible una postura poco problematizada y mínima de lo que significa la escuela, ya que solo colocan el siguiente párrafo para definir esta importante estructura y aparato primario de socialización:

En la sociedad meritocrática capitalista, la escuela adquiere una importancia fundamental como institución clave para la adquisición de estatus, legitimación ideológica para adquirir una dimensión hegemónica que posibilita al estado un excelente mecanismo para enfrentarse a problemas básicos de acumulación, reproducción y legitimación (Dale, 1989, en Bonal, X. 1997, p. 10).

El debate teórico conceptual en torno a lo que significa la escuela ha pasado por muchas corrientes y desarrollos de pensamiento desde los ámbitos educativos, pedagógicos, psicoeducativos, sociológicos e incluso culturales. La conceptualización de escuela de la que parten en el documento antes mencionado pareciera ser una crítica sin sentido ni anclaje pedagógico que solo se utiliza como etiqueta, más no como componente epistémico central. Lo mismo hacen para hablar de la docencia, solo recurriendo a una cita de Pierre Bourdieu y Passeron del año 1979, en donde se califica esta labor como trascendental para mantener el orden binario de mujeres y hombres a partir de la división sexual del trabajo. Más allá de esta cita, no existe una definición clara sobre la docencia, mucho menos referencias actualizadas sobre la enorme responsabilidad del ejercicio docente en la

igualdad y la transformación del género en nuestras escuelas. El documento señala que el enfoque de su propuesta se concibe paralelo al programa Recrea 2020 de la Secretaría de Educación de Jalisco que concibe “el pensamiento complejo y desarrollo de competencias con enfoque de pedagogía constructivista y humanista que puede fortalecer a los NNA como sujetos de derechos”, agregando que se fundamenta también en la teoría de las inteligencias múltiples y el pensamiento crítico (SISEMH, 2020, p. 13). Desde una visión crítica, la construcción del documento es muy básica y sin complejidades. Presentan una fundamentación sociocultural, filosófica, pedagógica y artística limitada y profundamente deficiente.

Al delinear la propuesta de política pública, el documento señala que se buscan dos elementos centrales: a) diseñar una asignatura optativa en el área de proyectos de impacto social (meta de la estrategia que presentan) y b) diseñar una asignatura integrada a los componentes curriculares para educación básica en el área de desarrollo personal y social (a trabajarse en 2022 y 2023). En síntesis, la estrategia que presentan refiere a momentos metodológicos a partir de los cuales se trabajaría con las áreas de planeación de la Secretaría de Educación de Jalisco para diseñar dicha asignatura optativa que contempla los siguientes ejes: igualdad e inclusión, desmontar la violencia mediante las TIC, construcción de espacios seguros e igualitarios, derechos humanos de NNA, alerta de violencia de género contra las mujeres (AVGM), crianza digna como responsabilidad social. Deplorable que este documento no se haya escrito con una visión pedagógica e incluyente.

Al margen de dicho documento, la SISEMH sí cumplió con la publicación del Programa Estatal de Igualdad entre Mujeres y Hombres 2018-2024 (consultar en: https://www.jalisco.gob.mx/sites/default/files/14072020_proigualdad_2020-2024_ventregable.pdf), que cuenta con un diagnóstico estatal que se llevó a cabo de manera participativa en todas las regiones del estado en donde se identificó la necesidad de implementar estrategias de transversalización de la perspectiva de género a partir de las siguientes problemáticas (p. 21):

- a) Poca visibilidad del fenómeno discriminatorio en razón de género.
- b) Sistemas de información con datos estadísticos no desagregados.
- c) Incipiente normatividad específica para la transversalización en el diseño, implementación y evaluación específica de las políticas públicas.

- d) Baja alineación programática con las brechas de género y en consecuencia un presupuesto estatal menos preciso para la incorporación de la perspectiva de género en las matrices de indicadores para resultados de los programas presupuestarios.
- e) Débiles capacidades institucionales de la administración pública estatal y municipal.
- f) Escasa incorporación de Unidades de Igualdad de Género.
- g) Incipientes mecanismos de seguimiento a la coordinación interinstitucional.
- h) Pocos espacios de gobernanza.

Dicho documento es un buen punto de partida para transversalizar el trabajo de igualdad de género en las dependencias del estado, tiene una buena estructura y elaboración a partir de metodologías participativas, e incluso cuenta con un plan de seguimiento permanente que se evalúa a partir de la instalación del Sistema Estatal de Igualdad entre Mujeres y Hombres. La estrategia número cuatro de dicho programa refiere la implicación de la Secretaría de Educación de Jalisco en la promoción y construcción de la igualdad. Hasta la fecha y de acuerdo a diferentes solicitudes de información, los temas pendientes son:

Cuadro 14.2. Temas pendientes de la cuarta estrategia del Programa Estatal de Igualdad entre Mujeres y Hombres, 2018-2024	
Objetivo de la estrategia	Resultado de la solicitud de información
Garantizar el acceso de madres jóvenes y jóvenes embarazadas a becas de apoyo para continuar sus estudios.	No se especificó seguimiento o dato alguno del programa de becas federal Promajoven que se otorgaba a mujeres embarazadas para continuar sus estudios y que desapareció en términos presupuestales.
Generación de estadísticas con perspectiva de género en el sistema de educación básica y media superior.	Se especificó que no se cuenta con un sistema desarrollado bajo esa lógica capaz de dar cuenta de intersecciones del alumnado. Solo se generan estadísticas por sexo.

Resultaría vital que el sistema educativo de Jalisco pudiera construir un sistema estadístico capaz de reflejar las intersecciones de su alumnado y que no solo se focalice sobre el sistema binario de género que se

constituye como un eje toral de la patriarcalidad. También es necesaria la mejora del proceso de rendición de cuentas e información pública que dé claridad de los avances y rezagos que el estado construye en torno a la búsqueda de la igualdad.

Conclusiones

Los datos y análisis nos revelan que la construcción entre la visión institucional y política de la prevención y la igualdad se visibilizan lógicas separadas y no complementarias. El eje de la prevención se focaliza en la construcción y diseño operativo de los protocolos para atender, sancionar, prevenir y erradicar las violencias de género, así como el acoso y el hostigamiento sexual, y no así como un ente separado capaz de analizar contextos, entornos e intersecciones de las violencias desde una lógica preventiva. La prevención se confunde con la cultura de la paz, misma que excluye el enfoque de derechos humanos e interseccional de sus lógicas y ejes de acción. Por su parte, la igualdad se construye desde lógicas diferenciadas, una que intenta disminuir las brechas desde un enfoque de *mainstreaming* y otra que busca construir un sistema de cuidados maternalizado y familiarizado que tiene una lógica electoral y que perpetúa las desigualdades.

Desde los diferentes espacios institucionales de educación, los avances son diferenciados y desde los espacios que diseñan y dirigen la política pública de educación básica y media superior, las lógicas continúan siendo patriarcales, conservadoras y tradicionalistas.

Pareciera que en Jalisco, más que avanzar rumbo a la construcción de una democracia igualitaria desde un enfoque feminista radical, nos empecinamos por darle continuidad a un modelo de democracia liberal que intenta preservar los modelos conservadores y tradicionales y que no está a favor de la construcción de los derechos de las mujeres y su condición de ciudadanía. La institucionalidad y el sistema político de Jalisco prefiere conservar los vidrios en buen estado antes que garantizar escucha activa y constructiva para defender los derechos de las niñas, mujeres, adolescentes y jóvenes jaliscienses. Preferimos conservar sistemas patriarcales basados en el género antes que diluir la mirada y la acción institucional a partir de la diversidad.

El sistema educativo de Jalisco, en todos sus niveles y responsabilidades, sigue teniendo pendientes de fondo porque solo hemos trabajado en la forma, y mientras la forma se rija sobre el mandato de la simulación, seguiremos quedándole a deber a todas las personas anhelando el día en que las violencias dejen de atenderse cuando ya ocurrieron y logren prevenirse.

Referencias

- BUTLER, J. (2020). *Sin miedo. Formas de resistencia a la violencia de hoy*. Barcelona: Taurus.
- BUTLER, J. (2022). *La Fuerza de la No Violencia*. Argentina: Paidós.
- BUTLER, J. y Athannasiuo, A. (2017). *Desposesión: lo performativo en lo político*. Argentina: Eterna Cadencia.
- CASTELLS, M. (2020). *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*. Barcelona: Alianza Editorial.
- FRASER, N. (2015). *Fortunas del Feminismo*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- GONZÁLEZ RAMÍREZ, M. Á. y Villaseñor, M. L. (2010). La perspectiva de género en el sistema educativo de Jalisco: Bases para la acción. *Revista de Educación y Desarrollo*, núm. 14.
- MIYARES, A. (2003). *Democracia Feminista*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres (SISEMH) y la Subsecretaría de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia con su Dirección de Prevención de las Violencias (2020). Educando para la Igualdad. En <https://rumboalaigualdad.Jalisco.gob.mx/uploads/programs/8617d41316e-69f4bf9396661178boa72943956d1/files/8570549e79e656d58110aafd2f-48485b65bb84bc.pdf>
- SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, J. (2020). *La casa de la contradicción*. México: Penguin Random House.

15. Pedagogía feminista contra los mecanismos de socialización de la cultura patriarcal

María Guadalupe Ramos Ponce

Históricamente, la educación ha servido de sostén y reproductor de un sistema patriarcal que oprime, excluye y discrimina a las niñas y mujeres; en este sentido, las relaciones de género se basan en estructuras de reparto del poder desigual y esa desigualdad, unida a la violencia de género contra las mujeres, es estructural y sistémica, porque existe todo un sistema y una estructura social, política, económica, cultural, jurídica, etc., que promueve, permite y genera la desigualdad y la violencia contra las mujeres; en ese sentido, la educación ha sido factor clave.

Sin embargo, también la educación constituye una herramienta de cambio y transformación. Es decir, la educación no solo es un derecho humano, sino que también es un proceso de emancipación y libertad. Irene Martínez Martín desarrolla una reflexión muy interesante en su texto “Construcción de una pedagogía feminista para una ciudadanía transformadora y contra-hegemónica”. Nos dice que es necesario construir y proponer nuevas formas de ser, saber, estar y hacer ciudadanías donde la equidad, la igualdad, la libertad y la justicia social sean alternativas a la desigualdad y la violencia. En este proceso de revisión crítica constante del sistema patriarcal la educación ocupa un lugar fundamental.

La educación, como la cultura o la socialización, no son elementos neutrales, ya que, o bien pueden ser responsables de normalizar y reproducir sociedades desiguales, o pueden servir como herramientas de transformación para ciudadanías en igualdad.

Siguiendo a Martínez Martín (2016), partimos del entendimiento de una educación como práctica de libertad. Parafraseando a Freire (1979), hablamos de una educación que sea capaz de visibilizar las desigualdades, tomar conciencia sobre ellas, romper con los mecanismos de su normalización y crear, generar y construir alternativas de acción. En estos términos, una educación como práctica de libertad se define también como feminista en la medida que transforma y apoya relaciones sociales, humanas, en igualdad y con justicia social. Y también porque cuestiona de fondo al sistema patriarcal.

En este sentido, una educación como práctica de libertad y feminista es una educación que no reproduce los mecanismos que relegan a las niñas y a las mujeres a los espacios privados, al trabajo infantil doméstico, a los matrimonios y embarazos no deseados, a las tradiciones culturales dañinas y machistas, a los trabajos informales infravalorados, al abandono de las escuelas o a la dificultad de acceder a puestos de liderazgo.

Así es como la educación se convierte en una poderosa opción de cambio al buscar, defender y proponer la construcción de relaciones de género basadas en la equidad como camino para la igualdad y generar alternativas de acción ante los mecanismos de reproducción de desigualdades.

Una nueva propuesta educativa (siguiendo a Martínez Martín) debe tener como objetivos principales defender el desarrollo de ciudadanías críticas, deconstruir los elementos que normalizan las relaciones desiguales entre hombres y mujeres, promover estrategias para la construcción de nuevos imaginarios de ser mujeres y hombres, plantear el empoderamiento en clave feminista, es decir, el empoderamiento entendido como un recurso educativo de toma de conciencia crítica y generador de autonomía, el cual nos lleva a la búsqueda de una igualdad que solo será posible si las mujeres conquistan el ejercicio del poder en su sentido más amplio: poder crear, poder saber, poder dirigir. Para que todo esto sea posible, es necesaria la formación del profesorado en clave de género como elemento necesario para desarrollar una pedagogía transformadora y emancipadora.

Y aquí es donde me quiero detener un poco, porque precisamente ante los pequeños avances que tuvimos en la región para incorporar en los procesos educativos la categoría de género como parte de una pedagogía emancipadora; la reacción de los grupos fundamentalistas ha sido de un ataque frontal de deslegitimación al nombrarla como “ideología de

género” y hasta han realizado campañas con el lema: “Por una educación sin ideología de género”, ocasionando confusión desde la propia conceptualización del término.

Revisemos primero el concepto de género, que surge como categoría política en los años setenta, para diferenciar el sexo (lo biológico) del género (una construcción sociocultural del “deber ser” mujer y hombre). Por lo tanto, es importante entender la construcción sociocultural del género a partir de las relaciones de poder entre hombres y mujeres como origen de grandes desigualdades.

Marcela Lagarde (2012) señala que el género está presente en el mundo, en las sociedades, en los sujetos sociales, en sus relaciones, en la política y en la cultura: cada mujer y cada hombre sintetizan y concretan en la experiencia de sus vidas el proceso sociocultural e histórico que los hace ser hombres y ser mujeres.

La categoría de género aporta los elementos necesarios para analizar y comprender las diversas relaciones de poder entre hombres y mujeres, en una determinada sociedad y cultura. Este concepto hace referencia a categorías, mandatos, roles, estereotipos vinculados con el entendimiento de la masculinidad y la feminidad en las sociedades. Estos mandatos constituyen los elementos clave para la normalización de la cultura de la desigualdad, donde lo masculino está asociado con poder y superioridad (intelectual, física, de función social, etc.) y lo femenino, a sumisión y dependencia (expresiones del “qué padre” y “ya valió madre”, que revalorizan lo masculino y menosprecian lo femenino).

El género, como categoría social construida, se relaciona con la cultura. En este sentido, Francesca Gargallo (2012) (quien, por cierto, recién falleció en 2022 y para quien desde aquí va un reconocimiento por todos sus aportes al feminismo nuestroamericano), analiza cómo las mujeres son reconocidas como mujeres en función de la cultura que rodea a la construcción de las identidades. Francesca Gargallo analiza sobre todo la construcción de ser mujer en y desde Abya Yala, es decir, en esta América nuestra.

Esta idea de cultura debe entenderse como culturas no estáticas ni homogéneas. Por ello, cabe reconocer que la construcción de las relaciones de género varía de unas sociedades a otras y de unos tiempos a otros. No significa lo mismo ser mujer en países occidentales que en países árabes,

latinoamericanos o africanos, o ser mujer de clase alta, blanca y formada, que ser mujer campesina, negra, sin estudios o madre soltera. Incluso, en México y Jalisco, no es lo mismo ser mujer nacida en la capital que nacer en una zona indígena o rural del estado.

Para contrarrestar la idea de la homogeneidad cultural surge otra manera de entender la construcción de la desigualdad a partir del cruce de diversas dominaciones derivadas del género, la clase, la etnia, el lugar geográfico, la preferencia sexual, etc. Este cruce de dominaciones es definido desde el pensamiento de la interseccionalidad y la transculturalidad.

Este pensamiento entrelaza todas las formas de opresión creando un sistema de múltiples formas de discriminación, tratando de evitar de este modo visiones parciales, etnocéntricas y homogéneas. En conclusión, la construcción del género variará en función de la cultura, el país, la clase, la etnia, y en definitiva del contexto en el que nos encontremos y en el cual llevemos a cabo las prácticas educativas y las acciones de desarrollo de la ciudadanía.

En la revisión de los planes de desarrollo y programas educativos en el estado de Jalisco, no se aprecia esta interseccionalidad, mucho menos la transculturalidad ni la atención específica a las brechas de desigualdad.

La educación es un derecho universal y central en la superación de la violencia y en la construcción de una vida digna. Es primordial que se considere el potencial transformador de la escuela hacia sociedades más justas e igualitarias. Un espacio privilegiado para la reeducación de las relaciones de género, deconstruyendo patrones patriarcales y afirmando normas, roles y relaciones de género en condiciones de igualdad y equidad, para la transformación, para la promoción de una cultura de paz, democracia y convivencia respetuosa, para el aprendizaje de la resolución no violenta de conflictos, para el ejercicio del pensamiento crítico y de las múltiples libertades.

La implementación de la perspectiva de género en la educación significa una buena práctica para abatir la desigualdad y la violencia de género. La educación es un derecho humano fundamental y la igualdad de género es indispensable para su pleno goce y ejercicio.

La Unesco ha determinado como una de las acciones prioritarias el garantizar, a través de la educación, espacios que promuevan la igualdad de género para que niñas y mujeres puedan gozar de las mismas oportuni-

dades de acceso a la educación. Esto implica la posibilidad de alcanzar, de manera equitativa, no solo el acceso a esta, sino también recibir un trato respetuoso y adecuado en los procesos de enseñanza-aprendizaje a fin de avanzar en diferentes ámbitos de sus vidas.

Un ejemplo de esta transversalización de la perspectiva de género lo constituye la *Guía para la igualdad de género en las políticas y prácticas de la formación docente* (Unesco, 2016), que es una herramienta que vuelve transversal la perspectiva de género en todos los ámbitos de la educación y las prácticas de formación docente. En la citada guía se advierten también las acciones emprendidas por la Unesco para lograr dicha transversalización al apoyar los sistemas educativos mediante planes de acción nacionales de “Educación para todos” y la promoción de enfoques culturalmente apropiados y basados en los derechos humanos que impulsan las relaciones de género más equitativas.

En las últimas décadas, la Unesco ha adoptado medidas importantes para promover la igualdad de género y la transformación de las instituciones educativas y sus entornos organizacionales al formar personal docente con perspectiva de género.

El desarrollo en América Latina y el Caribe de leyes y planes de igualdad ha contribuido al compromiso de los Estados para su cumplimiento; en ese sentido, el Observatorio de Igualdad de Género (OIG) de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2017) hace la observancia de los planes de igualdad como instrumentos utilizados por la mayoría de los países de la región e impulsados por los mecanismos para el adelanto de las mujeres. Lo anterior permite que los Estados orienten y planifiquen su accionar y lleven procesos de trabajo conjunto para la institucionalización y transversalización de género.

En los años recientes, México ha incorporado a los planes y programas educativos del nivel básico de educación primaria dos buenas prácticas que han impactado en el sistema educativo y que están encaminadas a la educación cívica y ética desde el nivel preescolar hasta el nivel secundario. La formación de niñas y niños desde preescolar hasta secundaria contempla la enseñanza de valores como justicia, libertad, honestidad y respeto, así como la promoción de la igualdad de género. La revisión curricular tuvo como objetivo cumplir con la reforma al artículo 3° constitucional en materia de derechos humanos.

Para el inicio del ciclo escolar 2020-2021, la Secretaría de Educación Pública (SEP) anunció la creación de una nueva asignatura denominada Vida Saludable, así como cambios en el contenido de la materia Formación Cívica y Ética, que aplicarán desde preescolar hasta secundaria. Por primera vez, los libros de texto incluyen contenido sobre valores como honestidad, respeto y justicia en preescolar y es la primera vez que se articula la enseñanza de civismo y ética desde preescolar hasta tercero de secundaria con nuevos contenidos.

El libro de Formación Cívica y Ética de sexto grado (SEP, 2020) es utilizado por todo el alumnado de educación básica del país. Es un libro elaborado y redactado con una clara perspectiva de género, orientado a la dignidad y libertad humanas. Como ejemplo, en el tema “Contra la violencia escolar y la discriminación” expone los tipos de violencia y discriminación que se ejercen y hace énfasis en los tipos de violencia y discriminación que sufren las niñas y mujeres en el país, generando conciencia en las y los alumnos sobre esta problemática y los mecanismos para prevenirla a partir del respeto a los derechos humanos de las personas.

El programa de libros de texto para primaria inició en 1960, actualmente, beneficia a más de 14 millones de alumnas y alumnos cada año; el catálogo cuenta con 81 libros distintos y en 2020 se incorporó este libro para Educación Cívica y Ética, que seguramente contribuirá a la formación de niñas y niños con una perspectiva de género y de derechos humanos.

Algunas acciones y estrategias que se podrían implementar como herramientas de política pública para promover la inclusión educativa de niñas y adolescentes es el entendimiento de la dimensión de la educación sexual integral con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, prioritariamente el 4, el 5 y el 3: Propiciar una formación de docentes que promuevan la educación inclusiva e igualitaria.

Educación y género

En lo que se refiere al derecho a la educación, en México el promedio de años de escolaridad en 2015 fue de 9.01 años para las mujeres y de 9.33 años para los hombres, con una brecha de género de 0.32 años de escolaridad formal entre ambos sexos. En Jalisco, dicha brecha es un poco menor, con

0.16 años: 9.17 años de escolaridad para las mujeres y 9.33 años para los hombres (INEGI, 2019). Jalisco ocupa el tercer lugar en cuanto a número de población de 15 años y más alfabetizada, con 2 796 701 mujeres, que representan el 6.7% del país (INEGI, 2015).

Un gran problema es el escaso vínculo entre las políticas educativas y laborales que excluyen a las mujeres a pesar de su esfuerzo educativo; por ejemplo, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del segundo trimestre de 2019, en Jalisco había poco más de medio millón de mujeres ocupadas (525 012), que representa el 40.48% del total de la población ocupada.

De acuerdo con información obtenida del Programa Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad 2020-2024), el perfil ocupacional destaca que las jaliscienses se encuentran en condiciones de ocupación notablemente más precarias que los hombres, en donde hay importantes brechas de género, en “empleadores” hay 8% de hombres y 3% de mujeres, mientras que en “trabajadores no remunerados” 2% son hombres y 5% mujeres.

Las diferencias son notorias para la población subocupada, donde casi la mitad de mujeres (48.2%) laboran “por cuenta propia”, siendo su principal posición, mientras que los hombres se posicionan como “trabajadores subordinados y remunerados” (46.6%).

Que las mujeres se encuentren subocupadas “por cuenta propia”, más que apegarse a una situación de ser realmente “emprendedora”, en los hechos implica una ocupación precaria bajo distintos esquemas de subcontratación, sin acceso a condiciones de trabajo adecuado.

En términos absolutos, hay casi tres veces más empleadores hombres (12.4%) que mujeres (4.5%), mientras que, inversamente, hay prácticamente tres veces más mujeres que trabajan sin remuneración económica (5.8%) que hombres (1.9%).

En desempleo hay una brecha de género inversa para los hombres con referencia a la tasa de desocupación general (3.13 para hombres contra 2.73 para mujeres); sin embargo, para las mujeres con respecto a sí mismas, se detecta que la mitad de las mujeres en desocupación abierta cuentan con un mayor nivel de educación, media superior y superior (53.09%), lo que contrasta enormemente con los hombres desempleados con la misma educación (33.64%).

Esto quiere decir que, aunque las mujeres han ido acortando cada vez más la brecha de desigualdad en torno al acceso a la educación, esto no ha garantizado que se traduzca en una mejora en el ámbito laboral, en donde la desigualdad, como quedó anotado, persiste.

En Jalisco existe una desigualdad estructural sustentada en una discriminación histórica poblacional, así lo demuestran los resultados del censo 2020 en el estado en materia de educación, que muestran esta desigualdad manifiesta en los municipios de Jalisco con el promedio de escolaridad de la población de 15 años y más. Mientras que Zapopan tiene un promedio de 11.5 y Guadalajara 11.0, municipios como Quitupan con 6.2 o Mezquitic con 5.9 registran los promedios más bajos del estado, por cierto, este último municipio tiene una población mayoritariamente indígena.

El Índice de Desigualdad de Género no se puede medir, ya que no existen indicadores en el estado para tal fin. En 2014, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó el documento “Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México: nueva metodología”, en el que se muestra el panorama de desarrollo humano de las mujeres en las 32 entidades y los 2 456 municipios y delegaciones de México para 2012. Se presentaron también los resultados de la primera estimación del Índice de Desigualdad de Género para las entidades, que adapta la metodología propuesta en el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2010. En conjunto, estos indicadores sintetizados en el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) colocan a Jalisco en el lugar número catorce en relación con el conjunto de entidades del país, apenas por arriba de Morelos y Durango que tienen valores muy cercanos.

Si bien se ha continuado con la medición del IDG a nivel nacional, no se ha implementado una nueva medición en Jalisco, por lo que el indicador que refleja la desigualdad en el estado no ha podido actualizarse desde 2014. Lo que muestra en sí mismo el poco interés de las autoridades sobre este tema, que al final impacta en la falta de políticas públicas que tiendan a abatir la brecha de desigualdad.

Sin duda, una de las problemáticas que en Jalisco tiene mayor repercusión en términos de género y educación es la violencia generada contra niñas, adolescentes y mujeres, quienes son víctimas directas de esa violencia.

De acuerdo a información obtenida en Educando para la Igualdad (2020), del periodo histórico 2014-2019, en Jalisco se ha presentado una

tendencia en aumento en cuanto a violencia familiar, pasando de 4 512 denuncias por violencia intrafamiliar en 2014 a 10 822 en 2019. Al nivel del área metropolitana de Guadalajara se contabiliza un aumento significativo en el mismo periodo (2014-2019), destacando el municipio de Guadalajara con 12 635 denuncias en este periodo, seguido de Zapopan con 10 355 denuncias. De enero a diciembre de 2019 fueron asesinadas 2 819 mujeres en el país y se registraron 976 feminicidios, de acuerdo con el secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En un desglose de entidad por entidad, Veracruz sumó 157 casos de feminicidio; Estado de México, 68; Nuevo León, 67; Puebla, 58 y Jalisco, 54. En cuanto a homicidios de mujeres, el estado de Guanajuato ocupa el primer lugar con 3 222 casos, seguido del Estado de México con 318; Chihuahua, 243; Baja California, 239 y Jalisco con 229 casos.

De acuerdo con la información proporcionada por la Red por los Derechos de las Infancias en México (Redim), de enero a diciembre de 2020, 115 mujeres de 0 a 17 años fueron víctimas de feminicidio. Esta ha sido la cifra más elevada de feminicidios de mujeres de 0 a 17 años para dicho periodo desde 2015; no obstante, desde el inicio de la Jornada Nacional de Sana Distancia, la incidencia mensual había disminuido después de un máximo histórico en marzo de 2020. Ampliando el periodo al de enero de 2015 a octubre de 2021, la cantidad de mujeres de 0 a 17 años víctimas de feminicidio aumentó a 558. El Estado de México, Veracruz y Jalisco concentran la mayor incidencia. Del total de los feminicidios, 15.6% fueron con arma blanca, 12.7% con arma de fuego y 65.4% con otro elemento.

Es así que Jalisco ocupa el tercer lugar a nivel nacional de feminicidio infantil y adolescente, sin embargo, no existe ninguna política pública estatal que se encuentre encaminada a la prevención del feminicidio contra las niñas y adolescentes en el estado, que suponemos se encontraban escolarizadas, pero la información que se proporciona es limitada y no desagregada.

Otro de los graves problemas que afectan a niñas y mujeres en Jalisco es la desaparición de personas. De acuerdo con información del Sistema de Información sobre Víctimas de Desaparición del Estado de Jalisco (Sisovid), al 30 de septiembre de 2022 se encuentran desaparecidas 1 881 mujeres. La incidencia de mayores desapariciones de mujeres se da a partir de 2018 con 122 mujeres desaparecidas ese año, y a partir de 2019 al 2022, son

más de 180 mujeres desaparecidas por año en la entidad, es decir, en 2019 fueron 183 mujeres, en 2020 fueron 180, en 2021 fueron 183 y en 2022 hasta el 30 de septiembre se reportaron 148 mujeres desaparecidas en el estado.

Del total histórico de mujeres desaparecidas, los municipios con más incidencia son Guadalajara con 466, Zapopan con 430, Tlajomulco con 212, Tlaquepaque con 150, Tonalá con 108, El Salto con 105, Puerto Vallarta con 57 y Lagos de Moreno con 5. Las edades que se reportan son: 438 de 15 a 19 años, 288 de 20 a 24 años y 258 de 25 a 29 años. Es decir, todas son jóvenes mujeres en edad productiva y escolar. Cabe mencionar que en la plataforma de Jalisco Sisovid no se hace un registro desagregado por edades, por lo que el Gobierno de Jalisco proporciona información incompleta que afecta a la generación de políticas públicas dirigidas específicamente a la prevención de este delito cometido contra las niñas, adolescentes y mujeres en la entidad.

Ante la grave problemática de feminicidios y desapariciones de mujeres en Jalisco no se advierten acciones emprendidas desde el ámbito educativo para prevenir esas violencias. Ni siquiera para brindar atención a la población escolar cuando una niña, adolescente o mujer ha sido asesinada o desaparecida y pertenecía a la comunidad educativa.

Un tema poco abordado es la manera en que los feminicidios han afectado a la población infantil y adolescente y la inoperancia de los planteles educativos para detectar las violencias que sufre su población escolar dentro y fuera de los centros educativos. De acuerdo al informe del Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal (2019), en el *ranking* de las ciudades más violentas del mundo se encuentra Guadalajara en el lugar 39 de 50, lo que dimensiona el contexto de vida cotidiana de niñas y mujeres jaliscienses.

El gobierno del estado a través de la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres publicó su texto *Educando para la igualdad. Estrategia para promover la cultura de la inclusión e igualdad sustantiva en niñas, niños y adolescentes (NNA) de educación básica en instituciones públicas y privadas en el estado de Jalisco desde un enfoque interseccional e intercultural* (2020), en donde señala:

La violencia de género contra las mujeres tiene un componente estructural que se produce y reproduce a través del mantenimiento de los estereotipos de género. La educación en todos sus ámbitos —particularmente la institu-

cionalizada— ha jugado un papel fundamental en este mantenimiento y en ese mismo sentido puede revertirlo, a través de la incorporación en sus contenidos y en el proceso enseñanza-aprendizaje de la perspectiva de género desde una visión intercultural e interseccional.

Menciona también la necesidad de:

[...] intervenir en los contenidos y las metodologías de aprendizaje desde la educación básica es tan importante para la prevención y erradicación de las violencias; dado que los estereotipos de género aún no están lo suficientemente enquistados en la composición identitaria de niñas, niños y adolescentes, de modo que puede ser más fácil modificar estos conocimientos y las conductas que derivan de ellos. Así, esta estrategia sugiere ser una herramienta para la erradicación de las violencias contra las mujeres por razón de género, buscando insertar la cultura de la igualdad sustantiva, como forma cotidiana de vivirse a sí mismas y mismos y la transformación de sus contextos sociales y culturales.

En el texto aborda la reflexión de ¿por qué resulta tan importante problematizar sobre educación y perpetuación de la violencia por razón de género? Y afirma:

[...] es esencial, mencionar el rol tan importante que desempeña el sistema educativo, como institución que confiere conocimientos, mismo que reafirma la discriminación y la reproducción de roles y estereotipos [...] por esto que *Educando para la igualdad...* busca formar parte de las soluciones estructurales a la violencia de género a través de la educación básica, pues es insustituible dejar de educar personas generadoras y receptoras de violencia mediante la reafirmación de los estereotipos de género, poniendo en el centro el interés superior de las niñas, niños y adolescentes, el cual consiste en su principio fundamental garantizar de manera plena sus derechos, como la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Sin embargo, a pesar de las buenas intenciones del texto, la realidad es que no existen políticas públicas que prevengan, atiendan, sancionen

y erradiquen las violencias de género contra las niñas y mujeres, ni en los ámbitos escolares ni fuera de estos, y por lo tanto no está garantizado su derecho a vivir una vida libre de violencia y discriminación.

Es necesario, entonces: generar, a nivel social e institucional, un reconocimiento consciente de los cambios que se requieren para que la educación que se brinda sea de calidad, en el entendido de que, cuando la formación del personal docente carece de una perspectiva de género, no existe una educación de calidad; realizar currículos, libros de texto y evaluaciones que modifiquen los patrones relacionales de subordinación de las niñas y las mujeres; revisar los planes de estudio de la formación del personal docente a fin de advertir las áreas en las que no se hace explícito un abordaje de igualdad de género propiamente como tal y diseñar estrategias para examinar de manera permanente todas las políticas, actividades y planes de trabajo institucionales conducentes a la igualdad de género.

La incorporación de la perspectiva de género en el proceso educativo a través de los planes de estudio y la formación del personal docente es un paso importante hacia el logro de la igualdad de género. Para ello es necesario que las instituciones educativas adopten políticas y planes de igualdad, transformen los entornos institucionales, proporcionen servicios sensibles al género y aseguren enfoques que sean igualmente sensibles al género en sus planes de estudios y materiales pedagógicos. La relevancia de considerar la perspectiva de género en la educación radica en que la transmisión de valores, conocimientos y prácticas no sexistas y no discriminatorias impactan, de manera específica, en el desarrollo de las niñas y las mujeres y, por tanto, pueden abatir las brechas de desigualdad.

La incorporación de la perspectiva de género en las políticas y los planes docentes, en el desarrollo curricular, en la pedagogía y, en general, en los procesos de enseñanza/aprendizaje contribuye a eliminar la discriminación y propiciar que niñas y mujeres accedan a mejores oportunidades de desarrollo personal y social.

La educación constituye una herramienta de cambio y transformación. Es decir, la educación no solo es un derecho humano, sino que también es una herramienta de emancipación y libertad. Para lograr que la educación sea transformadora se requiere no solo la incorporación de la perspectiva de género y la instrumentación de una pedagogía feminista que rompa con los mecanismos de socialización de la cultura patriarcal, sino el compro-

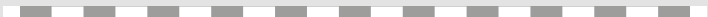
miso político e institucional del Gobierno de Jalisco para generar políticas públicas transversales transexenales que combatan las raíces estructurales de la violencia y la discriminación contra las niñas y las mujeres, que las han privado no solo de una educación transformadora, sino, en el peor de los casos, las han hecho vivir y padecer violencias múltiples, hasta un feminicidio o una desaparición, al no garantizar a las niñas y mujeres de la entidad su derecho a vivir una vida libre de violencia.

Referencias

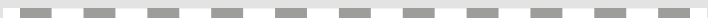
- ALER (s. f.). Debate sobre las desigualdades, interseccionalidad y el derecho humano a la educación. En <https://aler.org/node/8018>
- ASTELARRA, J. (2006). Políticas públicas de igualdad de oportunidades. En C. Rodríguez (coord.), *Género y currículo: aportaciones del género al estudio y práctica del currículo*. Editorial Akal.
- CALATRAVA GONZÁLEZ, M. A. (2013). Políticas públicas de igualdad en el ámbito de la educación. Balance actual y retos futuros. *Profesorado, Revista de curriculum y formación de profesorado*, 17(1). En file:///C:/Users/factu/Downloads/41546-Texto%20del%20art%C3%ADculo-128542-1-10-20151129.pdf
- CEAMEG (s. f.). Seguimiento a las políticas educativas para la igualdad de género. En http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/ceameg/Inv_Finales_o8/DP2/2_17.pdf
- CEPAL (2017). Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Estudio sobre planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe. Mapas de ruta para el desarrollo. En <https://oig.cepal.org/es/planes-de-igualdad/> https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/planes_de_igualdad_de_genero_en_america_latina_y_el_caribe._mapas_de_ruta_para_el_desarrollo.pdf
- CLADEM (s. f.). En <https://cladem.org/>
- Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal (2019). En <http://seguridadjusticiaypaz.org.mx/files/estudio.pdf>
- FREIRE, P. (1979). *Pedagogía del oprimido*. En <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D1599.dir/gomez.pdf>
- GARGALLO, F. (2012). *Feminismos desde Abya Yala: ideas y proposiciones de las mujeres de 607 pueblos en nuestra América*. Medellín: Desde Abajo.

- IIEP (s. f.). Educación, desigualdad de género y diversidad sexual. En <https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/themes/iipeportal/foro-regional-2020/img/resumen-paneles/es/resumen-panel-1.pdf>
- INEGI (2015). Encuesta Intercensal. Tabulados básicos. En <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/default.html#Tabulados13>
- INEGI (2016). Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares. En <https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/default.html#Tabulados16>
- INEGI (2018a). Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU). México. En <https://www.inegi.org.mx/programas/ensu/14>
- INEGI (2018b). Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid). En <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2018/default.html#Tabulados15>
- INEGI (2020). Presentación de Resultados Jalisco Censo 2020. En https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ccpv/2020/doc/cpv2020_pres_res_jal.pdf
- Inmujeres e INEGI (2019). *Mujeres y Hombres en México*. En http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/MHM_2019.pdf
- LAGARDE, M. (2012). El Género. En https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/CONACYT/o8_EducDHyMediacionEscolar/Contenidos/Biblioteca/Lecturas-Complementarias/Lagarde_Genero.pdf
- MARTÍNEZ, I. (2016). Construcción de una pedagogía feminista para una ciudadanía transformadora y contra-hegemónica. Foro de Educación, 14/20), pp. 129-151. En <https://forodeeducacion.com/ojs/index.php/fde/article/view/415>
- Red por los derechos de las infancias en México (s. f.). En <https://infanciacuenta.org/redim>
- Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres (s. f.) Programa Estatal para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Proigualdad 2020-2024). En https://www.Jalisco.gob.mx/sites/default/files/14072020_proigualdad_2020-2024_ventregable.pdf
- Sistema de Información sobre Víctimas de Desaparición (s. f.). En <https://siso-vid.Jalisco.gob.mx/#section-2>
- Siteal (s. f.). Educación y género. En https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_informe_pdfs/siteal_educacion_y_genero_20190525.pdf

- Unesco (2014). Plan de acción de la Unesco para la prioridad “Igualdad de género” (2014-2021). En <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002272/227222s.pdf>
- Unesco (2016). Guía para la igualdad de género en las políticas y prácticas de la formación docente. En [https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/es/publicaciones/guia-para-la-igualdad-de-genero-en-las-politicas-y-practicas-de-la-formacion-docente/file:///C:/Users/factu/Downloads/260891spa%20\(1\).pdf](https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/es/publicaciones/guia-para-la-igualdad-de-genero-en-las-politicas-y-practicas-de-la-formacion-docente/file:///C:/Users/factu/Downloads/260891spa%20(1).pdf)
- Valle, G. y Bueno, E. (2006). Políticas públicas para la igualdad de género. *Novedades en Población*, año 2, núm. 4. En http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/cedem-uh/20100313023232/Politicas_publicas.pdf



Política urbana y ambiental



16. El transporte público masivo: accesibilidad y exclusión social

David López-García

Introducción

Las aglomeraciones urbanas son el principal motor de desarrollo económico de una sociedad (Ellison *et al.*, 2010; Glaeser, 2011). Tal papel es posible gracias a la provisión de infraestructuras que posibilitan los procesos de producción y consumo en las ciudades (Garza, 1980, 2013; López-García, 2022a). Las infraestructuras se superponen en el espacio urbano para formar capas de infraestructura urbana que convierten a las ciudades en colosales fuerzas productivas (Garza, 2013, 2014, 2015). La infraestructura urbana es al mismo tiempo el medio a través del cual se genera riqueza y el producto más visible del trabajo colectivo de una sociedad (Morrish y Brown, 1995). En las ciudades existe una dinámica interactiva entre construcción de infraestructuras, ocupación de usos del suelo y distribución social de la riqueza generada (Verduzco, 2021). En el largo plazo, tal interacción configura la estructura de una región urbana que a su vez determina las concentraciones de empleo, los lugares de residencia de los trabajadores y los flujos de movilidad en el viaje al trabajo (López-García, 2022b). Los gobiernos tratan de orientar esta dinámica a través de diversos instrumentos de política como la regulación del uso del suelo, instrumentos fiscales para orientar la actividad de los sectores económicos, la regulación en la prestación de servicios infraestructurales o la provisión directa de infraestructuras urbanas, entre otros instrumentos (Howlett *et al.*, 2009). Las posibilidades para la intervención gubernamental varían de

acuerdo con los contextos sociopolíticos y económicos específicos de cada sociedad urbana (Verduzco, 2021).

En este contexto, el objetivo de este capítulo es reflexionar sobre la planeación e infraestructura urbana en Jalisco durante el periodo 2018-2021 para discutir sus implicaciones de política. Para ello, se analiza el caso particular de la política de transporte público masivo (TPM) en el área metropolitana de Guadalajara (AMG). Estudiar la política de TPM es relevante por dos razones. Primera, porque es un área donde se puede observar de forma tangible las contradicciones de las economías urbanas contemporáneas. Segunda, porque ha sido una de las áreas de política que ha recibido mayor atención en la agenda local en Jalisco durante los últimos veinte años. Además, analizar el caso del AMG es pertinente porque al ser la capital política y el principal motor económico de Jalisco recibe considerable atención por parte del gobierno estatal. Por ello, la política de TPM en el AMG se puede considerar representativa de la política de planeación de la infraestructura urbana a nivel estatal. El aprendizaje que se pueda obtener al estudiar el caso del AMG puede ser de utilidad para la planeación de la infraestructura urbana en otras regiones metropolitanas emergentes en Jalisco, como por ejemplo el Área Metropolitana Interestatal de Puerto Vallarta-Bahía de Banderas y las áreas metropolitanas de Ocotlán, del Sur y de Autlán.

El caso del TPM en el AMG es abordado a través de los lentes analíticos de la accesibilidad a los empleos (Duranton y Guerra, 2016; Geurs y van Wee, 2004; Levine *et al.*, 2019) y la exclusión social asociada al transporte (Kenyon, 2003; Lucas, 2012). Dado que la accesibilidad a los empleos posibilita el acceso de las familias a un ingreso, entender las desigualdades de accesibilidad a los empleos es un buen punto de partida para comprender otros tipos de desigualdades urbanas (Niedzielski y Boschmann, 2014). Los lentes analíticos de la exclusión social asociada al transporte permitirán avanzar en el estudio de los espacios urbanos donde la población corre el riesgo de ser excluida de los empleos debido a la falta de acceso al TPM.

La metodología del estudio consiste en un análisis espacial a través de la generación de dos mapas. El primero pone en perspectiva la red de TPM con relación a los subcentros de empleo existentes en el AMG en 2019. El segundo mapa permite observar la red de TPM en relación con el

nivel socioeconómico de la población. Entre los principales resultados del estudio se encontró que la red de TPM tiene un potencial muy limitado para incrementar la accesibilidad a los empleos en el AMG. También se encontró que los territorios con los niveles socioeconómicos más bajos carecen de cobertura del sistema de TPM. Estos hallazgos permiten sostener que la política de TPM en Jalisco no está planeada en función de incrementar la accesibilidad a los empleos de los trabajadores. También se sostiene que los habitantes del oriente del AMG continúan siendo objeto de desigualdades infraestructurales históricas, que se ven reflejadas en su limitada accesibilidad a las concentraciones de empleo a través del TPM. El capítulo propone que la política de planeación de la infraestructura urbana de TPM en Jalisco requiere de un golpe de timón urgente para incrementar sus perspectivas de contribuir hacia ciudades más justas y equitativas para sus habitantes.

El texto está organizado de la siguiente manera: el apartado dos presenta los lentes analíticos utilizados en el estudio: accesibilidad urbana y exclusión social asociadas al transporte. El apartado tres explica la metodología y los datos utilizados en el estudio. El apartado cuatro presenta los mapas producidos para el capítulo y un resumen de los principales hallazgos. Enseguida, el apartado cinco discute las implicaciones para la política de TPM que se desprenden de los resultados de la investigación. Por último, el apartado seis propone conclusiones sobre la planeación y la infraestructura urbana en Jalisco durante el periodo 2018-2022 que se pueden generalizar a partir del estudio del TPM en el AMG.

Accesibilidad urbana y exclusión social asociadas al transporte

Durante las últimas dos décadas, diversos especialistas han hecho un llamado a colocar el concepto de *accesibilidad* en el centro del debate sobre desarrollo urbano, ya que puede ligar discusiones sobre usos del suelo, transporte y equidad urbana (Cui *et al.*, 2019; Duranton y Guerra, 2016; Geurs y van Wee, 2004; Levine *et al.*, 2019; Oviedo *et al.*, 2020). El concepto de accesibilidad ha sido definido como “el grado en que los patrones en el uso del suelo y los sistemas de transporte posibilitan a los individuos llegar

a sus actividades y sus lugares de destino a través de una combinación de modos de transporte” (Geurs y van Wee, 2004: 128). La accesibilidad está determinada por “la distribución espacial de los destinos potenciales, la facilidad para alcanzar esos destinos, y la magnitud, calidad y características de las actividades que se desean alcanzar” (Handy y Niemeier, 1997, p. 1175).

Los marcos analíticos más recientes sostienen que la accesibilidad es el resultado de la interacción entre cuatro componentes: movilidad, proximidad, conectividad y temporalidad (Geurs y van Wee, 2004; Levine *et al.*, 2019). El componente *movilidad* recae en el campo de la planeación del transporte (Levine *et al.*, 2019). Las políticas que incrementan el territorio que puede ser alcanzado dada una inversión de tiempo y dinero contribuyen a aumentar la accesibilidad. El componente *proximidad* tiene que ver con los usos del suelo (Levine *et al.*, 2019). Las políticas que reducen la distancia entre los orígenes y los destinos de los viajes incrementan la accesibilidad. El componente *conectividad* se refiere ya sea a la capacidad de entregar bienes y servicios directamente en el lugar de residencia de las personas (Levine *et al.*, 2019) o a las características individuales en contextos socialmente estratificados que determinan el grado de acceso de las personas a los recursos de la ciudad (Geurs y van Wee, 2004). Por último, el componente *temporalidad*, que refleja las restricciones relacionadas con los horarios para acceder a ciertos recursos urbanos o con la disponibilidad de tiempo de las personas para participar en ciertas actividades (Geurs y van Wee, 2004).

Este marco analítico de la accesibilidad tiene dos implicaciones para el estudio de la planeación y las infraestructuras urbanas. Primero, mejorar los niveles de accesibilidad es considerado como un *fin*, mientras que las políticas de movilidad, proximidad, conectividad y temporalidad son consideradas como un *medio* para alcanzar el fin ulterior de incrementar la accesibilidad. Esto significa que el componente de movilidad no es un fin en sí mismo, sino un medio para contribuir al fin ulterior de incrementar la accesibilidad. Es decir, desde esta perspectiva las personas no se mueven solo por el placer de moverse, sino que se mueven porque desean llegar a los lugares que les ofrecen oportunidades y recursos urbanos (Levine *et al.*, 2019). Segundo, las políticas públicas que mejoran cualquiera de las cuatro dimensiones mencionadas en el párrafo anterior —movilidad, proximi-

dad, conectividad o temporalidad— pueden potencialmente incrementar los niveles de accesibilidad en las ciudades.

Este cambio de paradigma hacia la accesibilidad tiene importantes implicaciones para la planeación urbana y las políticas de infraestructura. Por ejemplo, en el campo de la política de movilidad, los sistemas de transporte público deben ser evaluados por su contribución a alcanzar escenarios más equitativos y justos en la accesibilidad a las oportunidades en las ciudades. El énfasis en una distribución justa y equitativa del transporte público es importante porque la distribución espacial de la inversión en infraestructura urbana tiene efectos redistributivos (Harvey, 2009). En uno de sus tratados más influyentes, Harvey (2009) ha propuesto que al invertir en infraestructura de transporte público, los gobiernos son capaces de reducir el gasto de las personas asociado al transporte, teniendo un efecto indirecto sobre los salarios reales de los trabajadores. El problema radica en que la inversión en infraestructura de transporte público, y por lo tanto el subsidio a las necesidades de transporte, no se distribuye de forma equitativa en el espacio urbano (López-García, 2022a) y puede generar injusticias espaciales (Soja, 2010).

Aunado a lo anterior, un amplio cuerpo de literatura ha teorizado la exclusión social relacionada con el transporte público y sus implicaciones para los habitantes de las ciudades (Church *et al.*, 2000; Currie y Delbosc, 2010; Kenyon, 2003; Murray y Davis, 2001; Oviedo y Titheridge, 2016). El estudio de la exclusión infraestructural ha recibido considerable atención por parte de la comunidad académica (Deener, 2017; López-García, 2022a). Murray y Davis (2001) desarrollaron el concepto de *transport disadvantage* (desventaja de transporte) para referirse a las personas cuyas necesidades de transporte público no son satisfechas con los servicios de transporte público disponibles. Currie y Delbosc (2010) propusieron el concepto de *social disadvantage* (desventaja social) para referirse a los individuos y grupos que son de bajos ingresos, desempleados, con baja participación política y sin acceso a redes de apoyo social. La interacción entre *transport* y *social disadvantage* da lugar a lo que Lucas (2012) llamó *transit poverty* (pobreza de tránsito), “que a su vez acentúa los problemas de inaccesibilidad a las oportunidades, servicios e interacciones que incrementan el riesgo de ser socialmente excluido” (Oviedo y Titheridge,

2016, p. 153). La pobreza de tránsito puede dar lugar a la *exclusión social asociada al transporte*, definida como:

[...] el proceso a través del cual las personas dejan de participar en las actividades económicas, políticas y sociales de su comunidad debido a la poca accesibilidad a oportunidades, servicios y redes sociales, causado en su totalidad o en alguna medida por la falta de movilidad física en una sociedad y un ambiente diseñado en torno al supuesto de una alta movilidad física (Kenyon, 2003, p. 210).

La exclusión social asociada al transporte es un tema que ha recibido atención en el AMG. Los estudios disponibles muestran que las personas que carecen de recursos de movilidad limitan su búsqueda y acceso a recursos urbanos a aquellos que tienen más próximos a sus lugares de residencia (Calonge, 2016, 2018). Como esta breve revisión de literatura permite observar, una evaluación de la equidad en la distribución espacial de los sistemas de transporte público se puede realizar desde dos criterios. El primero es a partir de su contribución para incrementar los niveles de accesibilidad a los recursos y oportunidades distribuidos a través del espacio urbano. El segundo criterio es el potencial de los sistemas de TPM para reducir la exclusión social asociada al transporte.

Métodos y datos del estudio

El estudio presentado en este capítulo se basa en un análisis espacial a través de la generación de dos mapas. El primer mapa permite observar la relación entre los sistemas de transporte público masivo disponibles y proyectados en el AMG y los subcentros de empleo existentes en 2019. Los sistemas de transporte público masivo considerados en el análisis son el Sistema de Tren Ligero y el sistema de BRT (*Bus Rapid Transit*). Se reconoce que existen otros sistemas de transporte público como el Trolebús, Mi Transporte y las rutas alimentadoras del tren ligero. Sin embargo, estos sistemas no se incluyen en el análisis porque la escala de su inversión es significativamente menor a las inversiones requeridas

en el tren ligero y el BRT. Los subcentros de empleo existentes en 2019 se tomaron del estudio realizado por López-García y Gómez-Álvarez (2022). En total, en 2019 el AMG se componía de 14 subcentros de empleo localizados principalmente en Guadalajara y Zapopan, y con algunos subcentros en Tlaquepaque, Tlajomulco y El Salto (López-García y Gómez-Álvarez, 2022).

El segundo mapa permite identificar los espacios urbanos susceptibles de sufrir exclusión social relacionada con transporte en el AMG. El mapa pone en perspectiva el Sistema de Tren Ligero y BRT con un índice de nivel socioeconómico (INS) calculado especialmente para el presente capítulo. El INS fue calculado replicando la metodología propuesta por Rubalcava y Schteingart (2012). A partir de analizar datos del Censo de Población y Vivienda 2020 tomando como unidad de análisis las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB) se realizó un análisis factorial y se identificaron tres factores para construir el indicador. El factor 1 se puede denominar *acceso a servicios básicos*, explica el 48.1% de variación en los datos e incluye dos indicadores: porcentaje de viviendas habitadas con agua en el ámbito de la vivienda y porcentaje de viviendas habitadas con piso de material diferente de tierra. El factor 2 se puede denominar *composición de la vivienda*, explica el 26.6% de la variación en los datos y se integra por dos indicadores: grado promedio de escolaridad y número de ocupantes por cuarto. El factor 3 se puede denominar *participación en mercados laborales*, explica el 20% de la variación en los datos y se compone de un indicador: porcentaje de la población de 12 años y más económicamente activa. En total, los tres factores explican el 94.7% de la variación en los indicadores seleccionados.

Los cinco indicadores se utilizaron para construir un índice compuesto de nivel socioeconómico con un subíndice para cada uno de los tres factores identificados, ponderando cada subíndice por la variación explicada a partir del análisis factorial (Rubalcava y Schteingart, 2012). El INS se analizó con ayuda de sistemas de información geográfica para crear siete categorías de nivel socioeconómico con base en los quiebres naturales de Jenks en la distribución del indicador: muy bajo (0.18 a 0.48), bajo (0.49 a 0.64), medio bajo (0.65 a 0.75), medio (0.76 a 0.80), medio alto (0.81 a 0.83), alto (0.84 a 0.87) y muy alto (0.88 a 0.94).

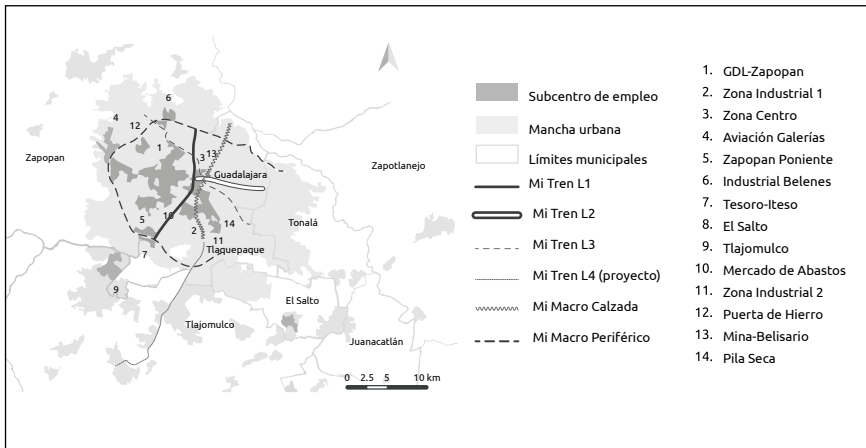
Resultados

El mapa 16.1 permite observar que los sistemas de transporte masivo circulan de forma muy limitada a través de los principales subcentros de empleo del AMG. Ninguna de las líneas del transporte público masivo puede llevar a los trabajadores al interior del principal subcentro de empleo de la ciudad. Identificado en el mapa 16.1 como GDL-Zapopan, el principal subcentro en la jerarquía urbana solo es tocado tangencialmente en su extremo norte por la línea 3 del tren ligero. Esto significa que, con excepción de los trabajadores cuyo lugar de residencia se encuentra dentro del subcentro GDL-Zapopan, los trabajadores que desean llegar al principal subcentro de empleo del área metropolitana de Guadalajara (AMG) lo deben hacer a través del sistema de transporte público concesionado o en automóvil particular.

El segundo y el tercer subcentro en la jerarquía Zona Industrial 1 y Zona Centro, respectivamente sí son atravesados por las líneas 1, 2 y 3 del tren ligero y por Mi Macro Calzada. Mi Macro Periférico puede llevar a los trabajadores a los subcentros Aviación Galerías, Industrial Belenes y Tesoro-ITESO, que ocupan los lugares 4, 6 y 7 en la jerarquía urbana, respectivamente. No obstante, los subcentros Zapopan Poniente (5), El Salto (8), Tlajomulco (9), Mercado de Abastos (10), Zona Industrial 2 (11), Puerta de Hierro (12) y Pila Seca (14) son inaccesibles a través del sistema de transporte público masivo.

Del mapa 16.1 también se desprende que los habitantes de Tonalá, Zapotlanejo, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, y en menor medida los de Tlaquepaque y Tlajomulco, tienen un acceso muy limitado a los sistemas de transporte público masivo. Esto significa que si los habitantes de estos municipios desean acceder a los principales subcentros de empleo de la ciudad lo tienen que hacer a través de automóvil particular o del sistema de transporte público concesionado.

Al escribir este capítulo —en mayo de 2022—, los trabajos para la construcción de la línea 4 del tren ligero recién han comenzado. Sin embargo, el potencial de la nueva línea para incrementar la accesibilidad a los principales subcentros de empleo del AMG es muy limitado. A pesar de expandir la red de tren ligero con más de veinte kilómetros, la línea 4 del tren ligero no pasará por ninguno de los subcentros de empleo existentes.



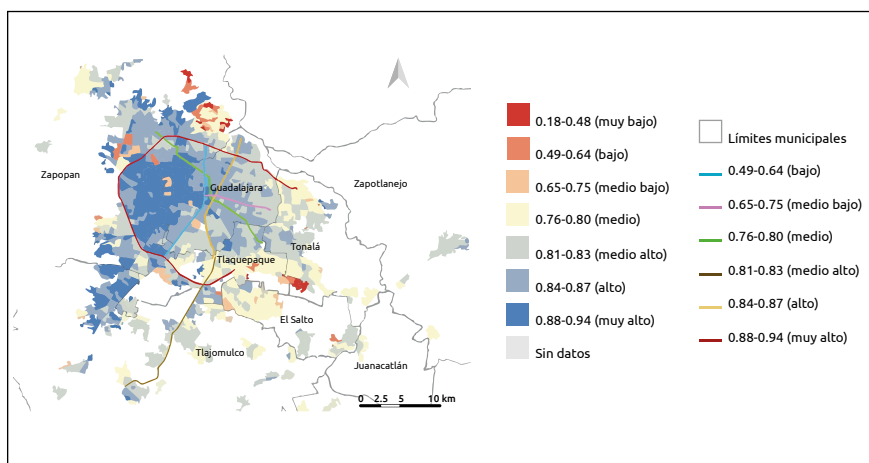
Mapa 16.1. Sistemas de transporte público masivo y subcentros de empleo en el AMG

Fuente: elaboración propia con base en López-García y Gómez-Álvarez (2022).

El mapa 16.2 muestra las líneas del transporte público masivo con relación al nivel socioeconómico de los habitantes del AMG. Tres tendencias espaciales son evidentes. Primero, las líneas del transporte público masivo pasan sobre todo por AGEB de nivel socioeconómico medio alto y alto. La excepción a esta distribución espacial son las líneas 1 y 3 del tren ligero y Mi Macro Periférico que rozan algunas AGEB de nivel socioeconómico muy alto. De igual forma, Mi Macro Periférico comienza y termina en zonas de nivel socioeconómico medio. La nueva línea del tren ligero, la línea 4, atraviesa sobre todo áreas de nivel medio, medio alto y alto.

Segundo, en general las AGEB con nivel socioeconómico medio, pero sobre todo las de nivel medio bajo, bajo y muy bajo que se localizan al oriente del AMG carecen de servicio de transporte público masivo. Los municipios de Tonalá, Tlaquepaque, Tlajomulco y El Salto concentran la mayor cantidad de nivel socioeconómico medio y carecen de transporte público masivo. El mapa también permite observar dos aglomeraciones de AGEB con nivel socioeconómico medio bajo, bajo y muy bajo. La concentración más grande se localiza al noreste de Zapopan, mientras que la segunda concentración está al sur de Tonalá. Las dos aglomeraciones con los niveles socioeconómicos más bajos se encuentran muy alejadas de los sistemas de transporte público masivo.

Tercero, el transporte público masivo no se interna en las concentraciones de AGEB con nivel socioeconómico muy alto. La principal aglomeración de AGEB con nivel muy alto se encuentra donde el poniente de Guadalajara colinda con el oriente de Zapopan. El mapa 16.2 permite observar cómo es que esta concentración se encuentra flanqueada por las líneas 1 y 3 del tren ligero y por Mi Macro Periférico, pero los sistemas de transporte no entran en esta área. El problema aquí es que, como se mostró en el mapa 16.1, esta concentración de AGEB de nivel socioeconómico muy alto también es el territorio donde se localizan tres de los cinco principales subcentros del empleo de la ciudad. Existe una segunda aglomeración de AGEB con nivel socioeconómico muy alto en el surponiente del AMG donde Zapopan colinda con Tlajomulco —que corresponde con el subcentro de empleo 9 en el mapa 16.1—, donde el transporte público masivo tampoco tiene cobertura.



Mapa 16.2. Sistemas de transporte público masivo y nivel socioeconómico en el AMG

Fuente: elaboración propia con base en datos del Censo de Población y Vivienda 2020, INEGI.

Implicaciones de política

Los resultados del estudio tienen dos implicaciones de política. Primera, la política de TPM debería plantearse el objetivo de incrementar el nivel de accesibilidad a los empleos en las principales aglomeraciones económicas

del AMG. Dada la actual distribución de líneas, el potencial de los sistemas de TPM para incrementar la accesibilidad a los empleos ubicados en las principales concentraciones económicas de la ciudad es muy limitado. El problema radica en que, en su conjunto, las líneas de TPM fallan en conectar los orígenes de los viajes —los lugares de residencia de los trabajadores— con los destinos potenciales los subcentros de empleo del AMG.

Las líneas de TPM que se planteó construir el gobierno del estado durante el periodo 2018-2022 tienen muy poco potencial para incrementar los niveles de accesibilidad a los empleos. Si bien la nueva línea de BRT Mi Macro Periférico atraviesa los subcentros Aviación Galerías, Industrial Belenes y Tesoro-ITESO —que ocupan los lugares 4, 6 y 7 en la jerarquía urbana, respectivamente—, la línea falla en llevar a los trabajadores a los otros once subcentros de empleo en el AMG. El más reciente proyecto de TPM, la línea 4 del tren ligero, no pasará por ninguno de los subcentros de empleo de la ciudad. Mucho se ha especulado en los medios de comunicación locales sobre los motivos para ubicar la línea 4 del tren ligero en el sur del AMG hacia Tlajomulco. Lo que sí queda claro es que incrementar la accesibilidad a los empleos a través de llevar a los trabajadores a los subcentros de empleo no es el criterio que se está utilizando.

Incrementar la accesibilidad a los empleos con base en los sistemas de TPM se puede lograr a través de diferentes estrategias. Desde el punto de vista de la movilidad, la planeación de nuevas rutas del TPM debería estar orientada por el objetivo de llevar a la mayor cantidad posible de trabajadores a los principales subcentros de empleo de la ciudad. Esto requiere de información actualizada y oportuna. El levantamiento periódico de encuestas origen-destino en el AMG al nivel de representación geográfica más desagregado posible resulta un insumo fundamental para los procesos de planeación. Desde el punto de vista de la proximidad, una posible estrategia sería impulsar la aparición de nuevos subcentros de empleo en los lugares donde ya se cuenta con líneas del TPM. Aquí, los instrumentos de política relacionados con el Desarrollo Orientado al Transporte (TOD, por sus siglas en inglés) podrían contribuir a la generación de nuevos subcentros de empleo. Desde el punto de vista de la conectividad, extender las redes de TPM hacia el principal subcentro de empleo del AMG —subcentro GDL-Zapopan— y hacia el oriente de la ciudad podría incrementar la accesibilidad a los empleos de las poblaciones en las periferias.

La segunda implicación de política tiene que ver con el potencial de los sistemas de TPM para reducir la exclusión social asociada al transporte. Los resultados de este estudio permiten observar que las zonas con los niveles socioeconómicos más bajos en el AMG continúan sin servicio de TPM. Por un lado, es posible que la falta de acceso al TPM provoque exclusión social de los mercados laborales y, sin acceso a los mejores empleos de la ciudad, las áreas sin cobertura del servicio de TPM estén condenadas a permanecer en niveles socioeconómicos bajos. Por otro lado, es posible que las áreas con niveles socioeconómicos bajos carezcan de las características necesarias para atraer inversión en sistemas de TPM (Kęblowski y Bassens, 2018) y por lo tanto estén condenadas a permanecer sin el servicio. La relación causal entre el nivel socioeconómico y los sistemas de TPM no es clara y requiere ser examinada con detenimiento para el caso del AMG.

Las dos líneas de TPM desarrolladas en el periodo 2018-2022 están localizadas en territorios con nivel socioeconómico predominantemente medio y medio alto. Las AGEB con niveles socioeconómico medio bajo, bajo y muy bajo continúan sin cobertura de TPM. Los habitantes de estos territorios sufren de pobreza de tránsito en los términos planteados por Lucas (2012). Al carecer de servicio de TPM subsidiado por el Estado, los habitantes no tienen otra opción más que satisfacer sus necesidades de movilidad ya sea a través de un automóvil particular o de los servicios de transporte público concesionados a transportistas privados. Mucho se ha publicitado el uso de la bicicleta como una alternativa de transporte no motorizada y sustentable. Sin embargo, trasladarse en bicicleta desde las AGEB de nivel socioeconómico medio bajo, bajo y muy bajo hacia los subcentros de empleo es una tarea titánica que requiere de una considerable cantidad de tiempo en traslado y de una condición física extraordinaria. Estos requerimientos convierten a la bicicleta en una alternativa poco realista para que las poblaciones de más bajos ingresos incrementen su accesibilidad a los subcentros de empleo. Todos estos factores se combinan en las AGEB de nivel socioeconómico más bajo para producir exclusión social asociada al transporte (Kenyon, 2003; Oviedo y Titheridge, 2016). Si el gobierno del estado o los gobiernos municipales se plantearan con seriedad el objetivo de minimizar la exclusión social orientada al transporte, entonces llevar el servicio de TPM a las AGEB con nivel socioeconómico medio bajo, bajo y muy bajo debería ser una prioridad política.

Conclusiones

Este estudio se planteó reflexionar sobre la planeación y la infraestructura urbana en Jalisco durante el periodo 2018-2022 a través de analizar el caso de la política de TPM. Para ello, la política de TPM en Jalisco se analizó desde los lentes analíticos de la accesibilidad a los empleos y la exclusión social asociada al transporte. Identificar los criterios que guían la planeación de la infraestructura urbana en el periodo seleccionado está más allá de los alcances de este estudio. Sin embargo, los resultados del estudio permiten proponer dos hipótesis. Primera, la planeación de infraestructura urbana no está guiada por los objetivos de incrementar la accesibilidad a los empleos. Segunda, los procesos de planeación tampoco están guiados por el objetivo de minimizar la exclusión social asociada a la carencia de infraestructuras urbanas.

Los especialistas en desarrollo urbano ponen cada vez más énfasis en incrementar la accesibilidad urbana y minimizar la exclusión infraestructural como una estrategia para producir ciudades más justas y equitativas con sus habitantes. La política de planeación e infraestructura urbana en Jalisco necesita dar un golpe de timón urgente. Los estudiosos de política pública tenemos un mantra: definir un problema es comenzar a solucionarlo. Los resultados de este estudio sugieren que nuestro entendimiento actual del problema nos está llevando a la producción de injusticias espaciales. Necesitamos comenzar una conversación más amplia entre actores políticos, económicos y sociales para reconfigurar la forma en que problematizamos la planeación de las infraestructuras urbanas en Jalisco.

Referencias

- CALONGE, F. (2016). Transportation mode choice and urban accessibility. A case study in Guadalajara Metropolitan Area, Mexico. *Papeles de Geografía*, 62, pp. 1-5.
- CALONGE, F. (2018). Recursos de movilidad y accesibilidad urbana en los municipios del sur del Área Metropolitana de Guadalajara, México. *Revista Urbano*, 38, pp. 48-57.

- CHURCH, A., Frost, M. y Sullivan, K. (2000). Transport and social exclusion in London. *Transport Policy*, 7, pp. 195-205.
- CUI, B., Boisjoly, G., El-Geneidy, A. y Levinson, D. (2019). Accessibility and the journey to work through the lens of equity. *Journal of Transport Geography*, 74, pp. 269-277.
- CURRIE, G. y Delbosc, A. (2010). Modelling the social and psychological impacts of transport disadvantage. *Transportation*, 37(6), pp. 953-966.
- DEENER, A. (2017). The origins of food desert: Urban inequality as infrastructural exclusion. *Social Forces*, 95(3), pp. 1285-1309.
- DURANTON, G. y Guerra, E. (2016). Developing a common narrative on urban accessibility: An urban planning perspective. En *Moving to Access*. The Brookings Institution.
- ELLISON, G., Glaeser, E. L. y Kerr, W. R. (2010). What causes industry agglomeration? Evidence from coagglomeration patterns. *American Economic Review*, 100(3), pp. 1195-1213.
- GARZA, G. (1980). Modo de producción y urbanización (bosquejo preliminar). *Demografía y Economía*, 14(1), pp. 68-89.
- GARZA, G. (2013). *Teoría de las condiciones y los servicios generales de la producción*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- GARZA, G. (2014). *Valor de los medios de producción socializados en la Ciudad de México*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- GARZA, G. (2015). *Valor de los medios de consumo colectivo en la Ciudad de México*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- GEURS, K. T. y Van Wee, B. (2004). Accessibility evaluation of land-use and transport strategies: Review and research directions. *Journal of Transport Geography*, 12(2), pp. 127-140.
- GLAESER, E. L. (2011). Cities, productivity, and quality of life. *Science*, 333, pp. 592-594.
- HANDY, S. L. y Niemeier, D. A. (1997). Measuring accessibility: An exploration of issues and alternatives. *Environment and Planning A*, 29, pp. 1175-1194.
- HARVEY, D. (2009). *Social Justice and the City*. Atenas y Londres: The University of Georgia Press.
- HOWLETT, M., Ramesh, M. y Pearl, A. (2009). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford: Oxford University Press.

- KĘBŁOWSKI, W. y Bassens, D. (2018). 'All transport problems are essentially mathematical': The uneven resonance of academic transport and mobility knowledge in Brussels. *Urban Geography*, 39, pp. 413-437.
- KENYON, S. (2003). Understanding social exclusion and social inclusion. *Municipal Engineer*, 156, pp. 97-104.
- LEVINE, J., Grengs, J. y Merlin, L. A. (2019). *From Mobility to Accessibility: Transforming Urban Transportation and Land-use Planning*. Ithaca: Cornell University Press.
- LÓPEZ-GARCÍA, D. (2022a). Building inequality: Infrastructure and intra-urban inequality in the capitalist city. En D. Iossifova, A. Gasparatos, S. Zavos, Y. Gamal y Y. Long (eds.), *Urban Infrastructuring: Reconfigurations, Transformations and Sustainability in the Global South*. Singapur: Springer Nature.
- LÓPEZ-GARCÍA, D. (2022b). *Worker Mobility and Urban Policy in Latin America: Policy Interactions and Urban outcomes in Mexico City*. Londres: Routledge.
- LÓPEZ-GARCÍA, D. y Gómez-Álvarez, D. (2022). Estructura urbana del área metropolitana de Guadalajara, 1999-2019: un análisis de subcentros de empleo. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 37(2), pp. 427-481.
- LUCAS, K. (2012). Transport and social exclusion: Where are we now? *Transport Policy*, 20, pp. 105-113.
- MORRISH, W. y Brown, K. (1995). Infrastructure for the new social compact. En D. Kelbaugh y K. McCullough (eds.), *Writing Urbanism*. Nueva York y Londres: Routledge.
- MURRAY, A. T. y Davis, R. (2001). Equity in regional service provision. *Journal of Regional Science*, 41(4), pp. 577-600.
- NIEDZIELSKI, M. A. y Boschmann, E. E. (2014). Travel time and distance as relative accessibility in the journey to work. *Annals of the Association of American Geographers*, 104, pp. 1156-1182.
- OVIDO, D. y Titheridge, H. (2016). Mobilities of the periphery: Informality, access and social exclusion in the urban fringe in Colombia. *Journal of Transport Geography*, 55, pp. 152-164.
- OVIDO, D., Villamizar, N. y Ardila, A. M. (2020). *Urban Mobility and Social Equity in Latin America: Evidence, Concepts, Methods*. Bradford: Emerald Publishing Limited.
- RENNE, J. L. y Appleyard, B. (2019). Twenty-five years in the making: TOD as a new name for an enduring concept. *Journal of Planning Education and Research*, 39(4), pp. 402-408.

- RUBALCAVA, R. M. y Schteingart, M. (2012). *Ciudades divididas: desigualdad y segregación social en México*. Ciudad de México: El Colegio de México.
- SOJA, E. (2010). *Seeking Spatial Justice*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- VERDUZCO, B. (2021). *Extraterrenal: cómo hacerse de una casa con o sin ayuda del gobierno*. Guadalajara: Academia Jalisciense de Ciencias, A.C.

17. Política urbana y medioambiental

Alfredo Hidalgo Rasmussen
Andrés de la Peña Subacius

Planeación e infraestructura

Pareciera que la planeación es un *sine qua non* para la infraestructura, es decir, difícilmente podríamos imaginar el desarrollo de obras que por su significado, costos y tiempo que demandan, estuvieran fuera de una mirada de planeación con una ventana de tiempo adecuada, que se miden en años y casi siempre en muchos.

En Jalisco y seguramente en gran parte de México, ni la planeación ni las infraestructuras se hacen y ocurren en el mismo sexenio, ambas por lo general se heredan o, en otros casos, existen una sin la otra. Aunque los gobiernos en turno difícilmente lo reconozcan, ambos son temas que tienen que ver con situaciones de las que suelen ser muy celosos; existe una especie de posesividad, donde la memoria histórica parece borrarse y las ganas de marcar territorio parecen definir al gobernante en turno. La infraestructura, por otra parte, arrastra una parte significativa del recurso del gobierno, por lo que los intereses propios y ajenos que se ponen en este rubro son muchos, para quienes ven en las obras una generosa fuente de recursos.

Para el gobierno de Jalisco, estas dos áreas han sido incluidas dentro del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo (PEGDJ), en el capítulo dedicado al desarrollo sostenible. En la presentación del documento el gobernador de Jalisco asegura que “la planeación participativa es la práctica cotidiana de esta administración”. El tema resulta doblemente interesante: por un lado, incluye la infraestructura y la planeación dentro de la sostenibilidad territorial, lo cual resulta positivo, y lo define de la siguiente manera:

6.6 Desarrollo sostenible del territorio

Las temáticas ligadas a este eje estudian el manejo territorial sustentable y sostenible de la entidad para un desarrollo integral en armonía con el medio ambiente. Para esto, se debe impulsar un ordenamiento territorial que maneje de forma integral el agua, y donde se cuiden los ecosistemas y la biodiversidad; además, se requiere una planeación profesional en torno a la infraestructura que requiere el estado, sobre todo en el transporte que requiere la población (p. 166).

Hacemos énfasis en “planeación profesional en torno a la infraestructura” para fortalecer la relación además anunciada que tienen ambas, así como cuando hace hincapié en “sobre todo en el transporte que requiere la población” para definir uno de los temas de análisis.

Se llevó a cabo una consulta ciudadana (ver detalles en p. 35 del PEGDJ) para definir el orden de las prioridades en este eje de desarrollo sostenible del territorio y este fue el resultado:

Cuadro 17.1. Resultados de la consulta ciudadana sobre el PEGDJ 2018-2024 por orden de prioridad

Orden de prioridad por importancia	Orden de prioridad por urgencia
• Reducir la contaminación del agua en ríos, playas y subsuelo en general (2 393). • Mejorar la disponibilidad y calidad del agua (2 372). • Promover la educación de la población sobre la importancia de cuidar el medio ambiente (2 148). • Mejorar y regular el tratamiento de la basura y residuos sólidos en hogares, empresas y espacios públicos (2 144). • Incrementar la cantidad y calidad de áreas verdes en las ciudades (2 136). • Controlar y disminuir la contaminación del aire por emisiones de gases dañinos en la atmósfera (2 119). • Utilizar energías que no dañen el medio ambiente (en electricidad, combustibles, etc.) (2 093). • Detener la pérdida de la tierra útil para la siembra y para las áreas de bosques (2 011).	• Mejorar la disponibilidad y calidad del agua (1 295). • Utilizar energías que no dañen el medio ambiente (en electricidad, combustibles, etc.) (1 065). • Incrementar la cantidad y calidad de áreas verdes en las ciudades (1 008). • Detener la pérdida de la tierra útil para la siembra y para las áreas de bosques (961). • Controlar y disminuir la contaminación del aire por emisiones de gases dañinos en la atmósfera (881). • Reducir la contaminación del agua en ríos, playas y subsuelo en general (868). • Mejorar y regular el tratamiento de la basura y residuos sólidos en hogares, empresas y espacios públicos (836). • Promover la educación de la población sobre la importancia de cuidar el medio ambiente (801).

Cuadro 17.1. Resultados de la consulta ciudadana sobre el PEGDJ 2018-2024 por orden de prioridad

Orden de prioridad por importancia	Orden de prioridad por urgencia
• Mejorar el sistema de transporte público (1 916). • Mejorar los reglamentos y su cumplimiento en relación al uso de suelo, diseño urbano y ordenamiento territorial (1 728).	• Mejorar el sistema de transporte público (786). • Mejorar los reglamentos y su cumplimiento en relación al uso de suelo, diseño urbano y ordenamiento territorial (426).
Fuente: elaboración propia con base en Consulta Ciudadana #10MinParaJalisco (2019).	

La movilidad resulta ser uno de los temas habitualmente relacionados con los planes de infraestructura de los gobiernos. En el cuadro que aquí se muestra, tanto por necesidad como por urgencia, mejorar el sistema de transporte público aparece en el número 9 de 10.

Para hacer esta reflexión sobre los capítulos de infraestructura y planeación en la primera mitad de la administración estatal, consideramos inicialmente las siguientes declaraciones contenidas en el plan sobre infraestructura:

4.3. Infraestructura para el desarrollo

Los factores tradicionales de infraestructura como lo son: comunicaciones, carreteras, salud, educativa, espacios públicos, deportiva, cultural y vivienda digna, entre otros, se suman aspectos como la sustentabilidad en materia de movilidad, así como la disponibilidad de conectividad y acceso a tecnologías de información, sin obviar que de manera transversal contemple las variables relacionadas con resiliencia y adaptación al cambio climático que minimicen los impactos al ambiente en cualquiera de sus formas.

Objetivo sectorial

Incrementar y ampliar la infraestructura pública y el equipamiento urbano mediante una planeación ordenada, sostenible e incluyente en los municipios de Jalisco, para fortalecer su desarrollo social y reducir las desigualdades.

Subrayamos “mediante una planeación ordenada, sostenible e incluyente”.

Vinculación al Plan Nacional de Desarrollo (PND)

Objetivo 2.7. Promover y apoyar el acceso a una vivienda adecuada y accesible, en un entorno ordenado y sostenible.

Objetivo 3.6. Desarrollar de manera transparente, una red de comunicaciones y transportes accesible, segura, eficiente, sostenible, incluyente y moderna, con visión de desarrollo regional y de redes logísticas que conecte a todas las personas, facilite el traslado de bienes y servicios, y que contribuya a salvaguardar la seguridad nacional.

Eje transversal 3. Territorio y desarrollo sostenible.

Lo primero que sorprende después de leer la definición de infraestructura para el desarrollo y de evidenciar su relación con el desarrollo sostenible, es que no existe una vinculación uno a uno con las problemáticas identificadas en el mismo plan.

Problemáticas

1. Personas con acceso desigual a los servicios que se derivan de la infraestructura existente en Jalisco.
2. Centros educativos de nivel básico con inadecuadas instalaciones formativas y deportivas para el desarrollo integral de las y los alumnos.
3. Unidades de salud con rezago en rehabilitación integral y modernización.
4. Conectividad y mantenimiento insuficiente a tramos carreteros.
5. Infraestructura insuficiente para la conectividad digital estatal.
6. Limitada infraestructura para la movilidad sostenible.
7. Condiciones de acceso desigual a la vivienda digna con entornos ordenados y sostenibles (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019).

Estas problemáticas se enuncian sin previo análisis —al menos descrito en el plan— y en modo de infraestructura a desarrollar bajo una lectura que más pareciera el anuncio de obras, como: “Centros educativos de nivel básico con inadecuadas instalaciones formativas, deportivas para el desarrollo integral de las y los alumnos”. ¿Eso es una problemática o propuesta de infraestructura? O cuando se refiere a problemática como “Conectividad y mantenimiento

insuficiente a tramos carreteros” pareciera una frase para justificar la inversión que, por ejemplo, se llevará a cabo en el programa A Toda Máquina.

En el inicio de este siglo en Jalisco, y particularmente en el área metropolitana, arrancó un movimiento social en demanda entre otros, de temas asociados a la planeación y la infraestructura; con relación al primero, cabe recordar que fue a través de la Asamblea por la Gobernanza, una figura creada y autonometrada desde el acuerdo ciudadano que incluyó una serie de profesionales, organizaciones vecinales, empresariales, sociales involucradas e interesadas en el rumbo adecuado de la metrópoli, quienes impulsaron la gobernanza metropolitana, definiendo en su conformación y razón de trabajo, activar la Ley de Coordinación Metropolitana probada en la legislatura anterior (2011) y que para 2014 todavía no recibía muestras de interés por parte de los alcaldes y el gobernador.

El trabajo y presión generada desde esta asamblea multirrepresentada permitió que, tras una serie de pasos y esfuerzos se haya logrado tener hoy un Instituto Metropolitano de Planeación, denominado finalmente Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo de Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan). Hacemos esta referencia porque resultaría por demás natural asumir que el trabajo desarrollado por una instancia tan cercana —y dependiente en los hechos— del gobierno estatal coadyuve a establecer la ruta, y en ese sentido la infraestructura en general, y sobre todo la de mayor escala ya sea por inversión, por el alcance territorial o por importancia y urgencia, estén vinculados.

Con tal de ejemplificar algunos de los resultados y efectos de las dinámicas de planeación previamente mencionadas, hemos considerado para este análisis dos proyectos fundamentales en este inicio de sexenio. Particularmente, con estos queremos resaltar que, si bien los alcances e impactos positivos no son pocos, existen evidencias de una desconexión en los procesos de planeación para la infraestructura, que han resultado en algunos tropiezos u omisiones. Los proyectos seleccionados para este texto son el programa de módulos de maquinaria A Toda Máquina, la obra de transporte denominada Mi Macro Periférico y la tercera línea del Sistema de Tren Eléctrico Urbano (Siteur).

El primero fue seleccionado por su incidencia regional y enfoque en el sector productivo. El segundo y el tercero por la relación que guardan con la planeación y el desarrollo territorial metropolitano a través de la movilidad.

A Toda Máquina

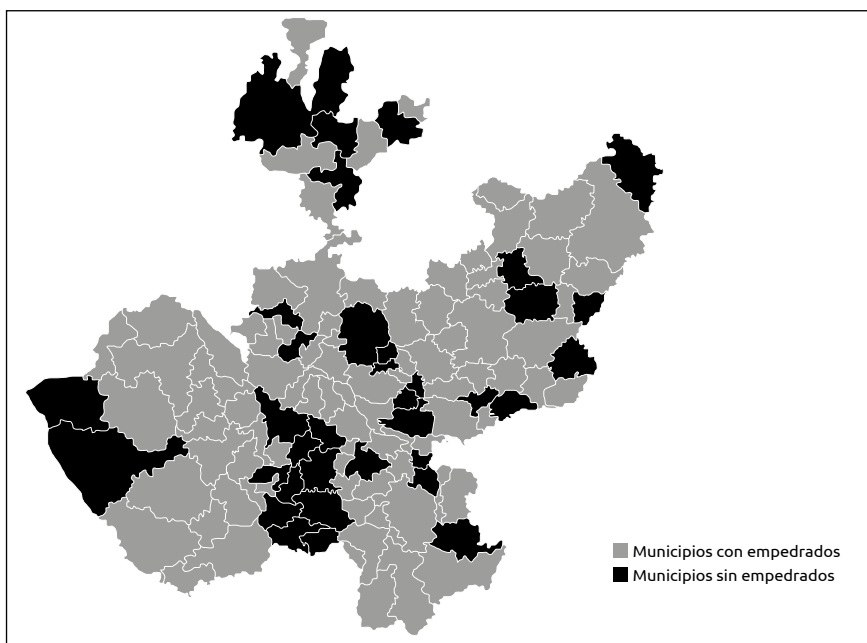
Una de las conclusiones del estudio de ONU-Habitat es que las ciudades que prosperan están en regiones que prosperan. En ese sentido, un proyecto de infraestructura productiva resulta adecuado en un estado como Jalisco, en el que 123 municipios concentran una población de 8.3 millones de personas y aportan el 12.2% del Producto Interno Bruto nacional (aporte que está compuesto en un 5.84%, por actividades de agricultura, explotación forestal, pesca y caza). Este proyecto se dio a conocer presentándose como el Programa de Módulos de Maquinaria a Municipios, mejor conocido como A Toda Máquina.

Las primeras reacciones en contra vinieron sobre el origen de los recursos y el manejo del crédito, sin embargo, ese tema no es objeto de este artículo, por lo que al margen de estas inconsistencias que no son menores y han demandado la intervención de la auditoría, haremos referencia a lo siguiente: a) lo declarado que se iba a lograr, b) la relación entre esa inversión y objetivos con algún instrumento de planeación que lo acoja y c) situación actual de los recursos, infraestructura y municipios beneficiados con el proyecto.

Se podría entender la historia del programa como dividida en tres etapas anuales desde su inicio en 2019. El programa se planteó como objetivo proveer a municipios la maquinaria y capacitación necesaria para mejorar su productividad y la competitividad de sus actividades agropecuarias. El impacto deseado sería un mejoramiento de la calidad de vida en general.

En el primer año del programa se celebró un contrato de arrendamiento valuado en 3 600 millones de pesos para asegurar un parque de 647 vehículos de maquinaria. De estos, 603 fueron entregados a 121 municipios participantes con el enfoque de promover la actividad agropecuaria y la infraestructura rural productiva. Al mismo tiempo, 44 fueron entregados a secretarías de gobierno para la gestión hídrica, la protección ambiental y el manejo de la infraestructura rural productiva.

Según el primer informe de gobierno, esta maquinaria se utilizó para rehabilitar y abrir caminos, desazolver cauces de agua, construir bordos, excavar, transportar agua y disponer de residuos sólidos urbanos.



Mapa 17.1. Municipios beneficiados con empedrados hechos con Módulos de Maquinaria

Fuente: elaboración propia con datos del Tercer Informe de Gobierno de Jalisco.

Cuadro 17.2. Obras realizadas con Módulos de Maquinaria, 2019-2021				
Indicador	2019	2020	Septiembre 2021	Estimado 2021
Caminos rurales rehabilitados (km)	13 348.87	19 436.71	9 593.72	12 791.63
Caminos rurales abiertos (km)	181	300.07	140.56	187.41
Desazolve de cauces (m³)	1 468 614.80	1 261 641.17	684 125.00	912 166.67
Bordos construidos (m³)	623 059.73	1 071 951.96	694 050.00	925 400.00
Rellenos sanitarios (m³)	199 347.75	626 625.60	182 798.00	243 730.67
Movimiento de tierra (m³)	3 104 940.31	5 046 041.72	3 640 125.00	4 853 500.00
Movimiento de agua (m³)	632 855.70	220 273.50	511 504.30	682 005.73
Nota: el estimado de la cuarta columna se realizó considerando tres meses más con la misma productividad promedio (columna 3/0.75).				
Fuente: Tercer Informe de Gobierno.				

Una de las principales discusiones en torno a la operación del programa fue referente a la posible subutilización de la maquinaria arrendada como un resultado de la baja vinculación con un proceso de planeación más amplio sobre el uso final que se le daría a la maquinaria. Aunque el programa plantea la prosperidad y competitividad productiva de entornos rurales, el uso de la maquinaria es disperso y variado.

Sin demérito a los avances logrados empleando la indumentaria y el financiamiento del proyecto, existe un catálogo bastante amplio de usos, tanto a nivel municipal como a nivel estatal, asignados a la maquinaria, al mismo tiempo que en algunos municipios se detectó una subutilización.

Esta dispersión de los usos se puede entender desde diferentes ópticas. Una forma de entender la dispersión es desde los usuarios de la maquinaria: esta se dividió entre la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (Semadet), la Secretaría de Gestión Integral del Agua (SGIA), la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER) y los 121 municipios del programa.

Otra óptica es a través del análisis de las tareas que realizó cada usuario con la maquinaria. Mientras que las tareas desempeñadas por los municipios ya se detallaron, la Semadet adicionó tareas de preservación de suelos y bosques, la SADER acumuló varias obras de caminos y bordos, y la SGIA realizó algunos desazolves (acumulando 9 obras en 2019, 51 en 2020 y 16 en 2021).

Una investigación periodística publicada en *El Diario NTR* reveló a principios de enero de 2021 que, de 121 municipios consultados sobre el uso que hicieron de la maquinaria arrendada bajo el esquema del programa A Toda Máquina, solamente 44 entregaron información puntual sobre las obras realizadas. Entre estos 44, hubo varios que hicieron un uso mínimo, o que incluso las aprovecharon para recibir recursos financieros al subarrendar el equipo para obras particulares.

Para entender la dispersión de usos y usuarios, es útil considerar lo contenido en las Reglas de Operación del Programa (ROP) de A Toda Máquina, específicamente las ROP del programa Módulos de Maquinaria a Municipios. El objetivo general de este componente (cabe considerar que el préstamo a municipios no es la totalidad del programa A Toda Máquina) es el siguiente:

Contribuir al mejoramiento de la infraestructura rural para la producción agropecuaria en el Estado de Jalisco; mediante el suministro de módulos de maquinaria a los municipios que se dedican a actividades de producción agrícola y pecuaria en zonas rurales y periurbanas de Jalisco, asimismo el estímulo de las organizaciones de productores con programas y proyectos propios.

En cambio, los objetivos específicos son:

(i) Fortalecer los municipios susceptibles de apoyo con un módulo de maquinaria conformado por equipos de maquinaria pesada con características mecánicas de calidad; (ii) Rehabilitar kilómetros de caminos rurales para un mejor desarrollo productivo del campo; (iii) Limpiar y desazolver cauces y/o cuerpos de agua; (iv) Mejorar la infraestructura rural del Estado de Jalisco a través del uso de maquinaria pesada.

Dentro de estas ROP también se establece que la cobertura geográfica aplica para todos los municipios de Jalisco, excepto Guadalajara, Tonalá, Tlaquepaque y Zapopan. Aquí existió una oportunidad para seleccionar municipios de manera estratégica —por ejemplo, aquellos con la mayor producción agropecuaria o con la mayor proporción de personas dedicadas a esta actividad— para facilitar el control y vigilancia del programa con tal de lograr sus objetivos.

Sin embargo, el gran ausente en las ROP no es una delimitación geográfica más clara, ni objetivos, sino un marco regulatorio que establezca las obligaciones de los municipios respecto al uso del equipo, así como el monitoreo y evaluación del programa.

La mayoría de las obligaciones que adquiere un municipio que busca recibir un módulo de maquinaria se limitan a cumplir con el trato del equipo que una empresa privada esperaría respecto a un bien que arrenda: pagar costos variables de mantenimiento, identificar y capacitar a una planilla fija que operará los equipos, informar sobre daños a la maquinaria y remediarlos, resguardar y cuidar la maquinaria apropiadamente, entre otros.

Se adquiere también la obligación de conformar un Consejo Municipal de Desarrollo Rural Sustentable y firmar un contrato de comodato, lo cual sí ayuda a garantizar avances sobre los indicadores estratégicos que las

ROP establecen. Sin embargo, una revisión de los contratos de comodato muestra una manifestación reiterada de esta permisividad en el control de los usos y resultados, pues establece:

[el módulo de maquinaria será] utilizado en beneficio del desarrollo rural y agropecuario del municipio, dando prioridad a la ejecución de obras consistente en apertura de caminos saca cosechas, rehabilitación de caminos, construcción de bordos para captación de agua y desazolves, así como todas aquellas obras de impacto rural que benefician a la comunidad, obligándose el municipio a darle el debido cuidado y mantenimiento correctivo, así como a hacer uso del mismo sin desviación para otras actividades que no sean los fines propios para los que le fue otorgado.

Aunque el contrato hace mención de no hacer desviaciones respecto a los fines del programa, tampoco establece de manera positiva y clara para qué puede ser utilizada la maquinaria, para qué no, o si existe siquiera la obligación de dar un uso a la maquinaria. Se menciona la necesidad de priorizar la ejecución de obras de cierto tipo solamente, dejando también a consideración del municipio cuáles son aquellas “de impacto rural que benefician a la comunidad”.

Igualmente, respecto a los indicadores de resultados disponibles, no ha quedado claro si estos informan de manera veraz sobre el impacto específicos de los módulos de maquinaria o si registran todas las obras de todos los municipios beneficiarios. Este asunto podría haberse remediado si las ROP hubieran incluido en sus alcances un marco de monitoreo sobre las obras más allá de la bitácora de mantenimiento y bitácora de obras de los equipos.

Aun así, es importante encuadrar el programa en un contexto donde su diseño ya tenía como origen un diagnóstico sobre la ineficiencia y falta de control sobre los programas de apoyo a los municipios rurales. Uno de los argumentos para la sustitución de subsidios productivos a los sectores agropecuarios por la entrega de módulos de maquinaria era que la modalidad anterior no había llevado a mayor productividad. En ese sentido, A Toda Máquina busca aprovechar una economía de escala en el arrendamiento de maquinaria para proveer a los municipios rurales con un parque considerable de equipos.

Desde los indicadores de resultados hasta la información testimonial y documental, se puede constatar un impacto considerable para el programa en general. También, aunque no se ha esclarecido públicamente cómo se ha calculado y su margen de error, uno de los indicadores clave es el ahorro potencial de los municipios al haber obtenido el comodato de maquinaria. Este indicador demuestra la aspiración, y posiblemente el éxito del programa, en solucionar problemas rurales de una manera más eficiente que con la entrega de recursos financieros etiquetados y la contratación de créditos subvencionales.

Sin embargo, este mismo indicador también podría aportar elementos a por qué el uso de la maquinaria no está armonizado de manera que cumpla los objetivos centrales declarados del programa.

Transporte masivo

El Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano considera en el apartado 7.1, denominado “Modelo policéntrico de ciudad y estructura metropolitana”, que:

La plena conformación de la ciudad metropolitana como una red de centralidades, como un sólido sistema de ciudades, reclama la necesidad de fortalecer los vínculos entre ellas. Es preciso conectar los nodos mediante procesos de gran calado en materia de transporte público masivo y opciones de movilidad no motorizada. Reclama el fortalecimiento de la estructura urbana mediante el desarrollo de polígonos estratégicos de renovación (NEUS), corredores urbanos, procesos sociales, económicos, políticos y de gestión que trasciendan los límites municipales (POTmet, p. 256).

Lo que significa en principio una codependencia entre transporte público masivo y la estrategia de desarrollo urbano, un principio de planeación natural que puede determinar los tiempos y planes de inversión. Específicamente en el desglose de subtemas, el que hace referencia a la movilidad urbana e incluye el transporte público masivo es el 7.1.2 “Ejes estructurantes para una movilidad eficiente”, el cual presenta la estrategia mediante corredores de transporte masivo y líneas alimentadoras:

Transporte Masivo y Alimentador

El AMG cuenta con 62 km de transporte masivo (incluida la línea 3 actualmente en construcción) esta modalidad de transporte se encuentra en los municipios de Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque.

El planteamiento busca proveer a la ciudad de un sistema de corredores de transporte masivo con base a la estructura vial propuesta y lograr la conectividad de los municipios más alejados del área metropolitana, para ofrecer una opción de desplazamiento, mediante la reestructuración del transporte público colectivo como líneas alimentadoras del sistema de transporte masivo.

Corredores para transporte masivo

Transporte masivo circunvalar

Corredor 1. Primer eje circunvalar

Corredor 2. Segundo eje circunvalar Patria

Corredor 3. Circuito periférico

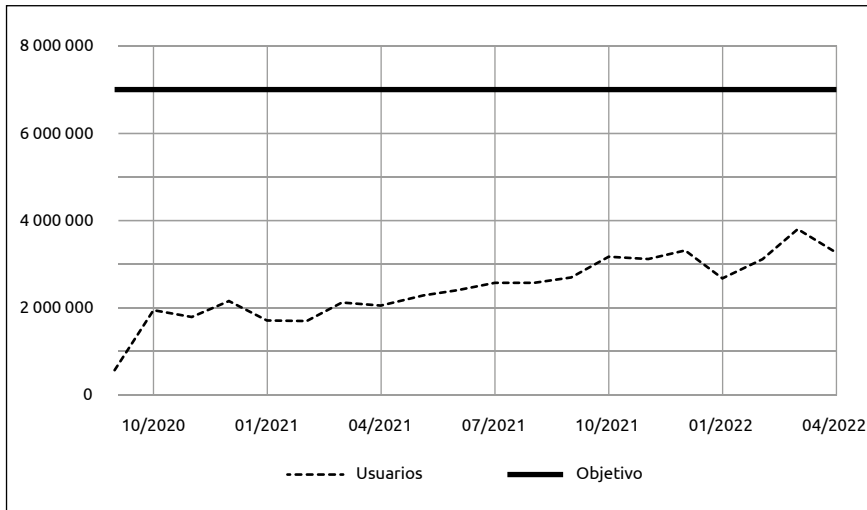
Estas líneas conectarán con el transporte masivo actual, al ser circunvalar existirán puntos de conexión entre el transporte masivo existente y el propuesto (POTmet, pp. 293-294).

El documento propone que a través de tres corredores y sus líneas alimentadoras se logre tener una cobertura significativa en el área metropolitana, llegando a la mayor parte de los municipios incluyendo los principales. El proyecto Mi Macro Periférico es uno de los tres corredores, la estrategia de tiempos, y coberturas no ha sido clara, y si bien se asume fundamental intervenir en el periférico, el mismo documento hace referencia a la importancia de considerarlo como un sistema para que funcione.

Para llevar a los hechos el análisis del progreso en esta propuesta de gestión metropolitana del transporte público masivo, se detallarán algunos aspectos característicos de dos proyectos de transporte público masivo concluidos durante la actual administración.

El transporte público ha sido una demanda fundamental a los gobiernos al menos en las últimas dos décadas. A esta administración le tocó terminar e inaugurar la obra de la línea 3, proyecto impulsado, gestionado, iniciado y construido casi en su totalidad por el gobierno anterior. Esta infraestructura, si bien ha sido evaluada como necesaria, inició con un presupuesto de 18 800 millones de pesos, que casi se duplicaron para

terminar con un costo de 31 500 millones de pesos. El proyecto no consideró los entornos de las estaciones, por lo que fue tarea de estos gobiernos llevarlas a cabo.



Gráfica 17.1. Usuarios mensuales de la línea 3 del tren ligero en comparación con la proyección estimada para el año de apertura del sistema

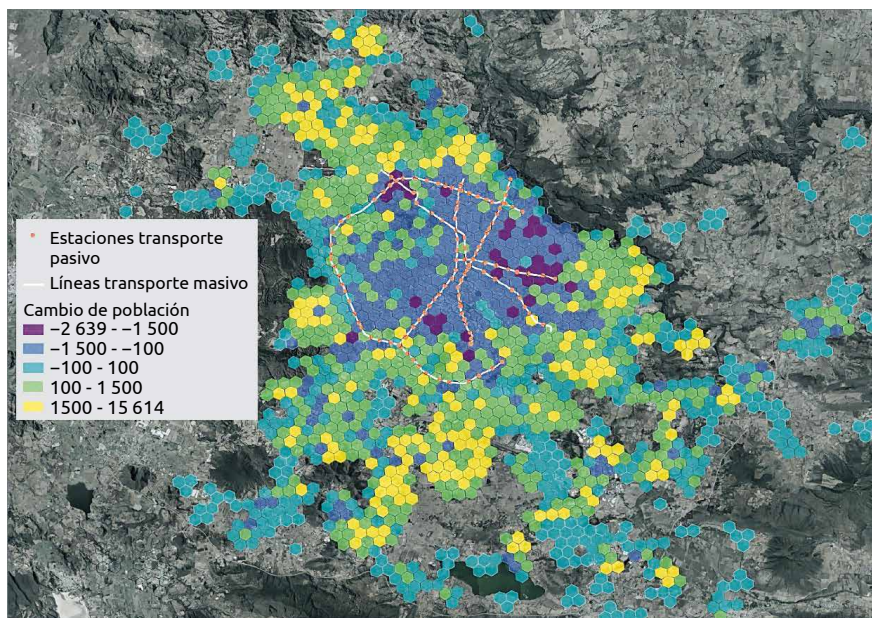
Fuente: elaboración propia con datos de Siteur.

A pesar de ese considerable sobrecosto, la línea 3 no ha recibido el uso que se esperaba en sus estudios de costo-beneficio: una consulta por medio del sistema de transparencia demuestra que el sistema se subutiliza por lo menos en un 45% respecto al estimado que se proyectó para su justificación como proyecto de infraestructura.

Es importante mencionar la línea 3, que a este gobierno solo le tocó terminar e inaugurar, y la línea 4, que este gobierno está impulsando y acaba de poner la primera piedra, para hacer una llamada de atención sobre la planeación y la infraestructura. Las líneas y su solución técnica han sido producto de decisiones, compromisos e intereses del gobernador en turno, y no de un plan de ruta de largo plazo expuesto en un instrumento de planeación que permita tener claridad sobre la siguiente infraestructura de cara a una mirada de planeación integral y de largo plazo.

La manera en que se han determinado las rutas de transporte público masivo han sido tan poco apoyadas en la planeación que lejos de

ser motor de consolidación de zonas urbanas, hoy coinciden con zonas de despoblamiento, como se puede ver en las colonias del área metropolitana de Guadalajara que son atravesadas por la primera línea ferroviaria del Siteur.



Mapa 17.2. Pérdida de población entre 2010 y 2020 en contraste con las líneas y estaciones de transporte masivo

Fuente: Observatorio de Ciudades del Tecnológico de Monterrey.

Afortunadamente la presión ciudadana, pero también las buenas prácticas internacionales y una serie de candados y metas que se han establecido en cuanto a la movilidad y la accesibilidad, así como la recuperación y cuidado de los espacios públicos, han impulsado que las estaciones tengan zonas de acceso peatonal y ciclista, de manera que se conecten adecuadamente con su entorno inmediato y, en general, con las áreas que atienden, sin embargo, la no conexión entre líneas y el análisis sobre los siguientes pasos hace ver a la línea 3 y 4 como proyectos desconectados —o forzados en su conexión—. Uno de los temas más discutidos desde hace más de una década y que incluso estuvo siempre en la agenda al hablar de un instituto metropolitano de planeación es sobre cómo reaccionar frente a una expansión urbana fuera de

control. Situación que tiene que ver con desplazamiento y tiempos, frente a una pérdida de calidad de vida, así como con la permeabilización del suelo y los problemas de inundaciones, por un lado, y la falta de agua, por otro.

No planear la infraestructura de transporte nos ha salido caro, los tiempos de traslado en la ciudad han aumentado, de la mano con la cantidad de autos y el crecimiento de la mancha urbana. Varios de los problemas relacionados con la desarticulación de las diferentes dimensiones de la planificación metropolitana resultan en soluciones hechas u orgánicas por parte de los habitantes de la metrópoli, como se puede apreciar en la relación entre la tenencia vehicular, el crecimiento poblacional y la expansión urbana, o en la emergencia de nuevos sistemas de transporte público irregulares.

Cuadro 17.3. Vehículos, expansión de mancha urbana y población						
Crecimiento en el área metropolitana de Guadalajara						
Indicadores	1980	2000	Crecimiento (%)	2022	Crecimiento (%)	En 40 años (%)
Mancha urbana (km ²)	195	535	174	717.16	32.08	367
Población (habitantes)	2 385 259	3 772 833	58.17	5 268 912	39.65	220
Número de vehículos	275 943	864 403	231.25	2 582 266	198.73	935
Fuente: Observatorio de Ciudades (2022).						

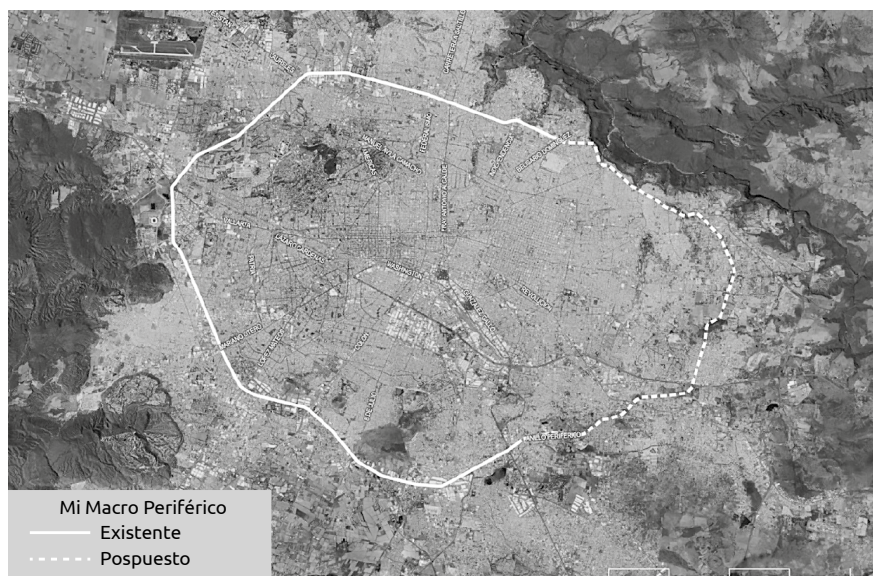
Otro sistema de transporte con dificultades similares es el denominado Mi Macro Periférico: el nuevo sistema de camiones con carriles exclusivos (llamado BRT por su nombre en inglés *Bus Rapid Transit*) que se ha desplegado en el anillo periférico de Guadalajara. Este es otro proyecto heredado a través de varias administraciones y concluido en la administración actual, con todos los problemas que puede conllevar esta desarticulación de tiempos y de ópticas en los procesos de planeación de infraestructura.

Al momento de su inauguración, el sistema contaba con 41.5 kilómetros y 42 estaciones desde Belisario Domínguez hasta la carretera a Chapala, sin haber logrado conectar al municipio de Tonalá. Está articulada con siete rutas alimentadoras, tres troncales y tres complementarias. Los transbordos entre las rutas troncales y complementarias son gratuitos aunque sí requieren una espe-

ra adicional. En cambio, los transbordos entre alimentadoras y troncales cuentan con un descuento de medio pasaje con el uso de la tarjeta Mi Movilidad.

En su momento, la autoridad estatal argumentó que el estado y tipo de las vialidades en Tonalá impedían incluirlo en el sistema, aunque luego sorprendió anunciando que Tonalá sí se incluiría con una inversión adicional. Este punto fue de los más criticados en cuanto al aspecto social de la infraestructura: ¿por qué no se empezó por el municipio con peores tiempos de transporte, mayor marginación y menos recursos para atenderla?

Adicionalmente, la entrada en operación de las rutas complementarias y alimentadoras vino acompañada de la eliminación de una serie de rutas antiguas. Esto ha producido nuevos problemas para poblaciones específicas, particularmente algunas de las más marginadas que dependían de rutas que salían hacia colonias periféricas. Ahora, con el sistema de rutas alimentadoras, si bien no pagan un transporte adicional, deben esperar a dos unidades distintas para completar su trayecto diario. En cambio, quienes dependían de una ruta que recorría el anillo periférico y estas colonias periféricas, ahora deben pagar media tarifa adicional, además de incurrir en la espera de dos unidades distintas, como fue el caso con la ruta 78.



Mapa 17.3. Cobertura propuesta para el sistema Mi Macro Periférico vs. cobertura existente

Fuente: elaboración propia con datos de Imeplan.

Esto demuestra que existe aún una oportunidad para transversalizar algunas de las prácticas de planificación para considerar diversas dinámicas. Desde una perspectiva estrictamente dedicada a la movilidad, es un éxito total por su reducción en tiempos de traslado para una mayoría de usuarios, que ahora cuentan con una opción más sostenible y más rápida. Sin embargo, desde una óptica de justicia social, las partes menos beneficiadas (como los habitantes de Tonalá) y las partes más afectadas (como los usuarios de la antigua ruta 78) son precisamente quienes se encuentran en una posición de desventaja en el contexto metropolitano.

El investigador especializado en desigualdad, Máximo Ernesto Jaramillo ofreció una cifra al respecto: una persona en Tonalá con un ingreso igual al salario mínimo gastaba el 11% de su ingreso mensual en transporte si hacía uso de una ruta como la 78. Pagando una ruta complementaria gastaría el 17% de su ingreso y, si no contara con la tarjeta de Mi Movilidad para obtener el descuento de trasbordo, pagaría el 20%.

Conclusiones

El Reporte Mundial de Ciudades, recién presentado en el Foro Urbano Mundial número 11, incluye por primera vez para presentar sus resultados un análisis de posibles escenarios para el futuro urbano, de manera que las acciones a llevar a cabo y sus resultados tiene que ver con lo que pasa frente a tres escenarios: el de mayor daño, el pesimista y el optimista. El primero es muy dependiente de situaciones como pandemias y guerras. El segundo —pesimista— es el resultado de seguir haciendo lo mismo, por lo tanto implica mantener la desigualdad, las afectaciones al medio ambiente y continuar con un proceso de crecimiento urbano devastador. El tercero, por consiguiente, resulta de hacer un cambio significativo en la mirada alineada con los principales acuerdos globales y nacionales, desarrollando una colaboración efectiva entre gobierno y los distintos sectores.

A propósito de este diagnóstico, recuperamos una de las declaraciones más potentes dentro de la visión de ciudad para 2042 que se plantea en el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del Imeplan: “El crecimiento inteligente de la ciudad y la recuperación de su liderazgo regional

demandan claridad sobre la ruta de desarrollo y los ejes estratégicos a seguir para alcanzar las metas planteadas” (p. 13).

El desarrollo de infraestructura a partir de una planeación participativa, ordenada, sostenible e incluyente, discursivamente resulta muy adecuado, sin embargo, no muestra ser el sello de la administración actual para proyectos como los presentados en este ejercicio, y más parece el producto de prácticas y tendencias que se repiten, como la desconexión entre planeación e infraestructura. Bajo esas condiciones se trataría de un escenario pesimista —considerando la referencia mencionada—, en el sentido de seguir haciendo lo mismo. Finalmente, si las estructuras institucionales y los principios de desarrollo urbano, planeación e infraestructura dejan de ser eslogan y se convierten en un forma de ser y hacer, podríamos imaginar un resultado adecuado a las necesidades del presente y futuro del estado de Jalisco.

Referencias

- CANTERO, C. (21 de febrero de 2022). “Insuficiente y con múltiples falles”: la calificación de las y los usuarios de Mi Macro Periférico. *ZonaDocs*. En <https://www.zonadocs.mx/2022/02/21/insuficiente-y-con-multiples-fallas-la-calificacion-de-las-y-los-usuarios-de-mi-macro-periferico/>
- El Financiero (25 de marzo de 2019). Jalisco lanza programa ‘A toda Máquina’ con inversión de 3,600 mdp. *El Financiero*. En <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/Jalisco-lanza-programa-a-toda-maquina-con-inversion-de-3-600-mdp/>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2019). Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024: Visión 2030. En https://plan.jalisco.gob.mx/sites/default/files/2019-06/Plan-Estatal-de-Gobernanza-y-Desarrollo-de-Jalisco_v2.pdf
- Gobierno del Estado de Jalisco (marzo de 2022). Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024: Visión 2030. En <https://plan.jalisco.gob.mx/sites/default/files/2022-04/Plan-Estatal-de-Desarrollo-2a-Edicion-Vo-5-02.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco (s. f.). Mi Macro Periférico. En <https://mimacro.jalisco.gob.mx/>

- Instituto Metropolitano de Planeación (junio de 2016). Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano. En https://imeplan.mx/wp-content/uploads/2021/12/POTmet_IIIFB-BajaRes-1.pdf
- JARAMILLO, M. E. [@rojo_neon] (29 de enero de 2022). El Macro Periférico es el símbolo de la desigualdad que reproducen gobiernos [Twitter]. En https://twitter.com/rojo_neon/status/1487512460370272260
- Observatorio de Ciudades de la Escuela de Arquitectura, Arte y Diseño del Tecnológico de Monterrey (2021). Visor-Observatorio de Ciudades. En <https://observatoriodeciudades.mx/visor/>
- ONU Habitat (2022). World Cities Report 2022: Envisaging the Future of Cities. En <https://unhabitat.org/wcr/>
- SERRANO, S. (14 de abril de 2021). ARM fue irregular, señala Contraloría. *El Diario NTR*. En https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=164949

18. Derecho antes que mercancía

Emilia Arteaga

En la tarea de analizar el periodo 2018-2021 es inevitable reflexionar sobre las lecciones que nos trajo la pandemia. Ha sido la más fulminante de la historia, en gran parte porque vivimos en una “sociedad de riesgo global” (Beck, 2002). Lo que surgió como un reto de salud se reveló como fenómeno social en el que todos resultamos afectados aunque de formas dramáticamente desproporcionadas. En el centro de esta crisis mundial está la vivienda, respondiendo a la principal estrategia gubernamental del “Quédate en casa”. Este texto analiza la importancia de que el Estado proteja su función social por encima de la simple lógica de mercado, y los obstáculos que esa tarea implica.

¿Porque, qué importante es tener un lugar adecuado para vivir! ¿Cómo permanecer en casa si no tienes una? ¿O si la que tienes no te permite mantener tu ingreso desde allí? Ya no digamos tener espacio suficiente. El hacinamiento es la variable que más eleva el riesgo de contagio y muerte por la covid-19, por encima de ser de la tercera edad (*El País*, 2020). Tener la posibilidad de no compartir recámara con más de una persona fue para muchos de vida o muerte. El confinamiento fue una acción necesaria pero que discrimina por clases sociales, sectores residenciales y de acceso al trabajo. Esta división socioespacial es una forma brutal de violencia. Como ejemplo la Colonia Ferrocarril, en Guadalajara, cuyas familias mixtecas de hasta diez integrantes viven en menos de cuarenta metros cuadrados. En otros casos, las estrategias para controlar las infecciones trajeron consigo otros efectos negativos gravísimos como el aumento en la violencia doméstica, sobre todo hacia niños, niñas y mujeres.

Del lado positivo, se reconoce el acceso gratuito y la relativa rapidez del proceso de vacunación que tuvo un aporte significativo de la cooperación internacional. Aunque hubo desacuerdos entre el gobierno estatal de Jalisco y el gobierno federal para organizar eficientemente los medios de atención y hospitalarios, esto impulsó el liderazgo de las instituciones locales con buenos resultados en comparación con el resto del país. Según datos del Sinave (2022), Jalisco tiene con este virus una tasa de 2 872 defunciones por cada cien mil habitantes, lo que lo coloca en el lugar 24 entre los 32 estados de la república. Otro de los factores que aportó a estos resultados fue que justamente se ha disminuido el hacinamiento en el estado de 2018 a 2021: pasó de 5.25 a 4.86% de los hogares (Coneval, 2021). Lo importante será consolidar esa tendencia a la baja considerando que el impacto se materializa en el corto pero también el largo plazo, necesitaremos contrarrestar fallas de los programas anteriores. Por ejemplo, el impacto que tendrá que se hayan construido tantas viviendas populares de 35 a 60 m². Entre 2009 y 2020 se construyeron en Jalisco alrededor de 250 000 con estas dimensiones. Solo en el caso de familias de dos integrantes esto implicaría una mejora, pero la evolución de las familias volverá a empeorar el indicador.

Llama la atención que no haya una mejora sostenida para un tema que consideramos prioritario. Contar con una vivienda adecuada y los medios para cuidar nuestra salud son los requisitos indispensables para impulsar nuestro desarrollo. Es un tema público tan personal y universal, que podríamos decir que existe un consenso global sobre su importancia. Se postula como un reto natural como especie, uno que incluso formalizamos. La meta a la que nos adherimos como país a través de la Agenda 2030 de la ONU dice que para ese año debemos “asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles”. Y las características de lo que significa adecuado están bien documentadas. Aún así, actualmente millones de personas alrededor del mundo viven sin esto —lo más básico—.

La primera preocupación podría venir entonces por la magnitud del problema. ¿Será que no podemos construir a la par del crecimiento de la población? En este caso, un jalisciense de cada diez no tiene una vivienda adecuada (Conavi, 2020) mientras que una de cada cinco viviendas en el estado están vacías (Reforma, 2021). Es claro que no nos enfrentamos a

un problema de capacidad sino de propósito: ¿quiénes son los jaliscienses impactados por el rezago habitacional?, y ¿cuáles son las acciones más efectivas para lograrlo?

Estudio y diálogo para mantener el propósito

Es claro que la necesidad de un cuarto adicional no es lo mismo que la de una vivienda completa o un proceso de regularización de servicios básicos. Lamentablemente, aunque tenemos información sobre el rezago habitacional en general, no existen datos sobre su expresión más agravante: los asentamientos populares. Estas comunidades, más conocidas como informales, van en aumento desde hace tres décadas, no solo en Jalisco o en México sino en las ciudades de América Latina (Fernandes, 2011). Se trata de territorios sin una tenencia legal segura y que carecen de servicios básicos, seguridad y conexión útil hacia la ciudad. La principal razón por la que se conforman es el deseo por una mejor calidad de vida, materializado sobre todo en la migración a las urbes (Rodríguez y Di Virgilio, 2013). En América Latina hemos pasado de 38.9% de población urbana en 1990 a 75% actualmente (CEPAL, 2020); aunque en Jalisco el proceso fue más acelerado pasando del 82% al 88% en el mismo periodo (Semarnat, 2021). Lamentablemente, este impulso de mejora se ve limitado por condiciones estructurales como la pobreza y desigualdad socioespacial (ONU-Habitat, 2012). Se estima que al menos uno de cada cuatro de los latinoamericanos vive en un asentamiento popular (HIC-AL, 2019).

Para tener claridad sobre el propósito de las acciones que se tomen, el primer paso es pasar de la estimación al estudio. México está avanzando bajo el liderazgo de INEGI y TECHO (ArchDaily, 2020) para obtener información censal sobre esta población. A su vez, Jalisco ha tomado el liderazgo a nivel nacional, publicando a finales de 2012 el primer informe de caracterización social y de entorno urbano en el área metropolitana de Guadalajara. Este trabajo innovador por parte de Imeplan y TECHO ofrece un panorama completo sobre la realidad de estas comunidades que se contrapone con la imagen criminalizada que el propio gobierno y los medios han contribuido a formar. Ni el mercado ni el Estado les ofrece una alternativa para su poder adquisitivo; sin embargo, se les reprocha asentarse en donde no está

permitido. En muchas ocasiones son terrenos con riesgos latentes. ¿Quién decide instalarse en una zona en donde podría perderlo todo? Justamente quien no tiene otra opción. Y contrario al mito de los tomadores de terrenos generalizados, el estudio demuestra que el 82.2% de los asentamientos populares se originó a partir de procesos de compraventa. Es decir, la apabullante mayoría aún ante las circunstancias más adversas, busca caminos de buena fe. En el 60.2% de estos, la compraventa se realizó a ejidatarios o comuneros, seguida por la compraventa a propietarios privados en el 37.5% de los casos.

Irónicamente, Jalisco fomenta la invasión siempre y cuando haya un alto poder adquisitivo. La protección al medio ambiente ha sido evocada constantemente por las autoridades para desalojar a las comunidades más vulnerables, pero se permite la construcción de residenciales en el bosque de la Primavera, como muestra. No se comprueba un interés genuino por incorporar el cuidado del medio ambiente, sino que está a merced del poder económico. Y lo más común es que la población vulnerable sea quien pague las consecuencias de ambos problemas. Por ejemplo, con inundaciones más violentas en zonas de comunidades populares a raíz de la deforestación. El común denominador es el beneficio político. Por un lado, cediendo ante los caprichos de la riqueza, por otro ofreciendo apoyos baratos (láminas, sacos de cemento, etc.) sin realmente atender sus peticiones estructurales.

A los invasores de alto poder adquisitivo se les facilitan permisos y trámites mientras se les niegan a quienes necesitan tener acceso a agua o, peor aún, se les violenta por el simple hecho de vivir en pobreza. La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) hace un monitoreo permanente sobre desalojos forzosos a nivel nacional. De 2018-2020 en Jalisco no hay registro de ninguno. Hay documentación sobre dos en el primer semestre de 2021, afectando por lo menos a 1 094 personas tras conflictos con grupos criminales armados. Por otro lado, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) compartió una buena noticia, a raíz de una petición de Transparencia, y es que desde 2018 no emite órdenes de desalojo por impago. Lamentablemente, los desalojos forzosos de asentamientos populares no se ven reflejados en estos reportes, pero son comunes y actuales. Es inaudito que desalojos como el de Miramar sigan sucediendo en

pleno 2022. Sin notificación previa, sin plan de reubicación y destruyendo todas sus posesiones.

Si bien la mejor solución para un asentamiento popular es siempre la regularización en sitio para preservar el tejido social, hay casos como este donde el análisis de riesgos o incluso la inviabilidad económica de la regularización en sitio implican un desalojo. Efectivamente, dicha comunidad debía ser desalojada por su propia seguridad —nadie debe solo tener opción de vivir a la orilla de un río—. Pero ¿qué sentido tiene destruir sus viviendas de manera expedita sin darles siquiera la oportunidad de salvaguardar sus pertenencias? Como país estamos suscritos a los protocolos internacionales para llevar a cabo estos desalojos conforme a derecho. Resulta inaceptable que en cualquier decisión de esta índole se proceda sin un diálogo con la población.

La mejor herramienta que tiene la democracia para resolver sus problemas es la participación. Es importante notar que el estudio del Imeplan y TECHO, en conjunto con el trabajo en campo de decenas de organizaciones, nos confirma que estas comunidades están conformadas en su mayoría por personas con un alto compromiso por el bienestar comunitario. Son ciudadanos con una exigencia por derechos, no un llamado al asistencialismo. Establecer estas mesas de coordinación con cada comunidad sería un mecanismo efectivo y enriquecedor. Está ya dando resultados en otros temas como programas de acceso al agua y justicia cívica. Además, es un campo en donde los asentamientos populares tienen mucho que enseñar y compartir. Años de enfrentarse a situaciones complejas les ha dado un nivel de resiliencia admirable. Pero como cualquier proceso de verdadera democracia, no solo unos tendrían la oportunidad de aportar sino que cada organización vecinal abonará al desarrollo de las demás.

Hacia una vivienda accesible

Una medida clave que debemos tomar como estandarte en este proceso es el precio de la vivienda en relación con el salario. De 2010 a 2021, los precios de renta en Guadalajara han aumentado del 52% del salario promedio al 102% (ZonaDocs, 2021). Esta métrica nos ofrece la perspectiva relacional necesaria para determinar si vamos por buen camino, y debemos mantener un

desglose por deciles. Hay distintas perspectivas sobre el porcentaje ideal que debería representar en todos ellos, pero hay cierto consenso global que el 30% es un nivel idóneo. Esto implica en términos básicos lograr precios adecuados y mejorar la capacidad de pago de las personas usuarias.

Para lograr los precios adecuados, comienzo por aludir a los costos relacionados a materiales y mano de obra. En general tienen el menor margen de cambio, dado que en proyectos privados y públicos los esfuerzos más eficaces están en controlarlos al máximo. Pero hay un mecanismo para una mejora sustancial: la participación en la construcción de las propias familias. Acompañado de asesoría técnica, este fenómeno conocido como producción social del hábitat tiene una fuerza que no hemos sabido aprovechar desde la formalidad. En América Latina, el 60% de las viviendas han sido construidas directamente por las personas (Vanguardia, 2017). Los asentamientos populares nos han mostrado que la participación de las propias familias en el proceso constructivo es un acierto en cuanto a control de costos, adecuación de necesidades y sentimiento de pertenencia.

Por otro lado, tenemos los costos administrativos que deben ser disminuidos a razón de eficiencia y de eliminar lo relacionado con corrupción. La segunda con mucho mayor peso por ser no solamente improductiva sino detrimental. Estos costos se trasladan al usuario final además de traducirse en proyectos inviables y dañinos para la sociedad en general. Dentro de los sectores productivos, el inmobiliario y de construcción es el que más presenta retos de corrupción a nivel mundial. Jalisco no es la excepción; se ha comprobado que es una práctica generalizada y sistemática (ZonaDocs, 2021). Se identifican tres modelos comunes. El primero es impugnar la planificación urbana para poder ignorarla y va de la mano con la participación del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco (TJA) en sobornos rutinarios. El segundo es pedir una segunda revisión ante la Dirección de Obras Públicas del Ayuntamiento. Con esto, las autoridades locales pueden aprobar proyectos aún cuando tengan claras faltas al reglamento. El tercero es el Mecanismo de Compensación, Indemnización y Mitigación por Acciones Urbanísticas. Este modelo, creado por la administración de Enrique Alfaro en Guadalajara, permitía a inmobiliarias que violaron la planificación urbana terminar su construcción o obtener la habitabilidad al pagar una multa y realizar una serie de acciones urbanísticas. El problema radica en que las multas y el valor de las acciones resultaban

ser proporcionalmente muy bajas. El mecanismo expiró en 2018 debido a la confrontación entre el ayuntamiento y el TJA, entonces llamado Tribunal Administrativo del Estado (TAE), por cuál de los dos niveles de gobierno habría de recolectar las ganancias de cobrar por permitir la construcción irregular. Se necesita mejorar la claridad y simplicidad de los procesos de aprobación e implementar mecanismos de transparencia incluyendo firmas independientes que auditen paralelamente.

En tercer lugar, sin alusión a su importancia, tenemos el tema del costo de la buena localización. El Estado debe promover la función social del suelo, atacando además uno de los costos cruciales para una vivienda adecuada. La cercanía generalizada a los servicios que ofrece la ciudad es lo que permite fortalecer la movilidad social. Es imperante que los proyectos privados aprobados destinen entre el porcentaje necesario de sus proyectos a vivienda popular y que la acción constructiva del Estado se realice designando polígonos de urbanización popular bien ubicados. Además, se recomienda promover figuras jurídicas como el patrimonio familiar para mantener la función social de dichas viviendas a lo largo del tiempo, sobre todo protegiéndolas de la gentrificación.

Finalmente, para lograr un precio adecuado, la financiarización de la vivienda debe desaparecer hasta que se cumpla su función social. La financiarización de la vivienda es un proceso por medio del cual la vivienda deja de entenderse como una necesidad básica para convertirse en un vehículo puramente financiero. No se pretende atender al usuario final que necesita dónde vivir, sino que se busca acumular y especular. En otras palabras, se prioriza su valor de cambio en detrimento de su valor de uso. Este esquema provoca las famosas burbujas financieras, donde paradójicamente un grupo dentro de los más ricos termina asumiendo pérdidas sustanciales. Es una especie de papa caliente donde un grupo rico más rapaz que el otro convence que el valor de los inmuebles continuará subiendo. Por eso tenemos casas vacías y personas sin casa, porque un grupo reducido de personas manipula para amasar fortunas sin crear valor y a costa de todos los demás. Una manera paulatina de lograrlo es implementar un impuesto a las viviendas vacías. Ciudades como Vancouver comenzaron en 2017 con el 1% adicional en el predial y subieron a 3% en 2020 (El Cronista, 2021). Es un buen paso, pero para que sea efectivo, dada la magnitud de la empresa, debería ser mucho mayor.

Desde el lado de la capacidad de pago, el combate a la pobreza sigue siendo una de las mayores deudas. Según datos de Coneval, en Jalisco la pobreza aumentó en el estado de 2018 a 2020 pasando del 36.1 al 41.2%. Y si bien el poder de compra debe mejorar, el acceso a la vivienda no puede esperar. Debemos crear sistemas de crédito acorde a los niveles de ingreso actuales y considerando a la población informal. Estos elementos son necesarios para pasar de un acceso al crédito hipotecario crítico de solo 7% de la población, a 100%. Sí, 7%.

La población en la economía informal representa el 54% de la población, misma que no puede acceder a un crédito hipotecario, ni privado ni público. Adicionalmente, dentro del sector formal solo el 15% de los trabajadores está en condiciones de pagarlo. Alfonso Iracheta y Susana Medina (2001) demuestran que de acuerdo con el Banco Mundial, para acceder a la vivienda más económica que se ofrece en el mercado formal urbano mexicano se requiere un ingreso mensual de al menos 6.26 veces el salario mínimo mensual (vsmm), donde 4.34 vsmm se destinan a satisfacer necesidades básicas y 1.92 vsmm para pagar el crédito hipotecario de vivienda.

Fortalecer la opinión pública

Entonces se necesitan datos, diálogo permanente y un nivel adecuado de precio-ingreso para comprobar que el Estado efectivamente diseña y mantiene las condiciones apropiadas para que el sector inmobiliario responda a las necesidades de la ciudadanía. Actualmente, son las ganancias las que son priorizadas. Es ineludible reconocer que los que tienen voz en el sector han dictado las decisiones respectivas a los usos de suelo y los planes de ordenamiento territorial. En Jalisco los cambios del marco normativo en las últimas cuatro décadas permitieron convertir a las ciudades en proyectos inmobiliarios individuales en favor de pocos jugadores del mercado. Según datos del Instituto de Información Estadística y Geográfica (IIEG), en Jalisco la industria inmobiliaria es el segundo sector económico más grande del estado —solo después del manufacturero— generando alrededor del 14% del producto interno bruto. Precisamente la concentración de ese poder en pocas manos provoca una inercia destructiva y no un desarrollo en el sector.

La vivienda está en una posición muy compleja por ser a la vez un derecho humano y el activo que más genera riqueza a nivel mundial. En México el 99% del dinero de las rentas va al 10% más rico (HIC-AL, 2021). Hoy sabemos que estos jugadores no tienen la capacidad ni el interés de resolver la crisis de vivienda. Se creyó que el modelo propuesto decantaría con beneficios para todos eventualmente, pero décadas de investigación demuestran que tiene razones fundamentales contrarias al objetivo (Madden y Marcuse, 2016). Debemos cumplir primero con su función de derecho. Y nos quisieron hacer creer que era culpa del ciudadano que no trabajaba suficiente para poder pagar lo que se ofrece en el mercado. Como lo dijo Olivia De Schutter en el informe sobre desigualdad para la ONU (2021) que presentó a finales del año pasado: “los hechos apuntan a lo contrario. La desigualdad reduce la movilidad social y consolida las ventajas y desventajas durante décadas. Cuando fetichizamos el mérito, estigmatizamos a las personas en situación de pobreza o con bajos ingresos, y las culpamos de su propia condición. De hecho, la pobreza es un fracaso no del individuo, sino de la sociedad”. La vivienda nuevamente se pone al centro, en esta ocasión de la movilidad social, al ser el principal mecanismo sobre el cual las personas forman su patrimonio. De aquí parte en gran medida la posibilidad de reducir o incrementar la desigualdad por generaciones.

La raíz del asunto no es la participación del sector privado o la construcción vertical, sino la ambición. Cuando la resistencia al cambio viene principalmente de un sector así de poderoso, el Estado tiene que intervenir con más ahínco. Los movimientos sociales y el impulso de la opinión pública son vitales para fortalecer dicha intervención con los pies en la tierra. Para lograrlo, necesitamos fortalecer la narrativa correcta. Se percibe que limitar una acción de mercado como esta afectaría a un porcentaje elevado de la población. Los mexicanos tenemos una percepción relativamente precisa sobre la cantidad de personas que viven en pobreza y las condiciones que enfrentan. Sin embargo, no terminamos de visualizar la concentración de la riqueza. Percibimos que la población rica es de 35%, cuando 0.6% cae en esta categoría (CEEY/Colmex, 2021).

Adicionalmente, es un trato diferenciado al que tenemos con el resto de los productos o servicios. Aceptar que es necesario limitar el mercado en el caso de la vivienda, implica cuestionar el problema de manera sistémica. Las experiencias positivas a nivel internacional, Berlín y Barcelona

por mencionar algunas, nos deben inspirar a confirmar que es posible poner a las personas al centro. Las organizaciones de la sociedad civil deben unir esfuerzos para diseñar una campaña de concientización de largo plazo que fortalezca la narrativa. Explicar claramente cómo la limitante en la acumulación excesiva de un grupo muy pequeño de personas es necesaria para lograr lo que nos hemos propuesto como humanidad. Hacer evidente que eliminar el rezago habitacional no solo es necesario, sino posible.

Referencias

- BECK, U. (2002). *La sociedad del riesgo global*. Siglo XXI Editores.
- DE LA PEÑA, A., *et al.* (2017). En México 60% de casas han sido autoconstruidas. *Vanguardia*. En <https://vanguardia.com.mx/articulo/en-mexico-60-de-casas-han-sido-autoconstruidas-psh>
- DE LA PEÑA, A., *et al.* (2021a). La ciudad inhabitable: ¿redensificación o destrucción de la vivienda. *ZonaDocs*. En <https://www.zonadocs.mx/la-ciudad-inhabitable-redensificacion-o-destruccion-de-vivienda/>
- DE LA PEÑA, A., *et al.* (2021b). Expropiaciones, impuestos extras y multas: cómo se trata de resolver la falta de viviendas en otros países. *El Cronista*. En <https://www.cronista.com/internacionales/expropiaciones-impuestos-extras-y-multas-como-se-trata-de-resolver-la-falta-de-viviendas-en-otros-paises/>
- DE SCHUTTER, O. (2021). Extrema pobreza y derechos humanos. Informe del Secretario General. Organización de las Naciones Unidas.
- FERNANDES, E. (2011). *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.
- IRACHETA, A. y Medina, S. (2001). *México: Estudios sobre vivienda de bajo ingreso, Limitaciones en la oferta de vivienda*. México: Banco Mundial.
- IRACHETA, A. y Medina, S. (2020). Producto interno bruto de Jalisco. IIEG. En <https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2021/12/Ficha-informativa-Producto-Interno-Bruto-de-Jalisco-2020-20211209.pdf>
- IRACHETA, A. y Medina, S. (2021). La situación inquilinaria en México en el contexto de la contingencia sanitaria por Covid-19. HIC-AL. En <https://hic-al.org/wp-content/uploads/2021/04/Informe-situacio%CC%81n-inquilinaria-digital.pdf>

- MARCUSE, P. y Madden, D. (2016). *In Defense of Housing: The Politics of Crisis*. Verso Books.
- NOLASCO, S. (2021). Mexicanos perciben de forma diferente al sector más pobre del más rico. *El Economista*. En <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Mexicanos-perciben-de-forma-diferente-al-sector-mas-pobre-del-mas-rico-20211213-0101.html>
- RÍOS, V. (2020). Actualización del rezago habitacional. Conavi. En https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/638548/Ca_lculo_Rezago_Habitacional_2020_final.pdf
- RÍOS, V. (2020). Los cambios que demanda el coronavirus en México. *El País*. En https://elpais.com/opinion/2020-05-18/los-cambios-que-demanda-el-coronavirus-en-mexico.html?event=goyevent_log=goyprod=REGCRART-yo=cerrado
- RÍOS, V. (2021). Jalisco es tercer lugar en casas deshabitadas. *Reforma*. En https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1yurlredirect=/Jalisco-es-tercer-lugar-en-casas-deshabitadas/ar2158334
- RÍOS, V. (2021). Porcentaje de población en viviendas con hacinamiento. MIDE. En <https://mide.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/detalleIndicador/1582>
- RÍOS, V. (2022). Covid-19, México: Datos epidemiológicos. Sinave. En <https://Covid19.sinave.gob.mx/casosacumulados.aspx>
- RODRÍGUEZ, M. C. y Di Virgilio, M. M. (2021). Población rural y urbana. Semarnat. Disponible en: http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=D1_DEMOGRAFO1_02_DyIBIC_user=dgeia_mceyIBIC_pass=dgeia_mceyNOMBREENTIDAD=*yNOMBREANIO=*
- RODRÍGUEZ, M. C. y Di Virgilio, M. M. (2013). *Producción social del hábitat: abordajes conceptuales, prácticas de investigación y experiencias en las principales ciudades del Cono Sur*. Café de las Ciudades.
- RODRÍGUEZ, M. C. y Di Virgilio, M. M. (2020). *La urbanización presenta oportunidades y desafíos para avanzar hacia el desarrollo sostenible*. CEPAL. En <https://www.cepal.org/notas/73/Titulares2#:~:text=Am%C3%Agrica%2oLatina%2oes%2ola%2oregi%C3%B3n,un%2o8o%25%2oen%2ozonas%2ourbanas>
- RODRÍGUEZ, M. C. y Di Virgilio, M. M. (2012). Estado de las ciudades en América Latina y el Caribe 2012. ONU-HABITAT. Brasil: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

- ZÁRATE, L. (2019). No son asentamientos informales. HIC-AL. En <https://hic-al.org/2019/08/05/no-son-asentamientos-informales-son-barrios-y-ciudades-hechos-por-la-gente-lorena-zarate/>
- ZÁRATE, L. (2020). Sentencia Techo México vs Inegi: el impacto de las cortes en las ciudades. Archdaily. En <https://www.archdaily.mx/mx/942640/sentencia-techo-mexico-vs-inegi-el-impacto-de-las-cortes-en-las-ciudades>
- ZÁRATE, L. (2021). Imeplan publica el informe de caracterización social y de entorno urbano de asentamientos irregulares en situación de pobreza en el AMG. Gobierno de Jalisco. En <https://www.Jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/137537>

19. La basura en Guadalajara: entre la concesión y la contaminación

Alejandro Mendo G.
Eduardo Santana C.
Gerardo Bernache

Introducción

Este capítulo se dedica al análisis de las políticas públicas y a la operación de los sistemas de manejo de residuos sólidos urbanos en el estado de Jalisco. En México, cada habitante genera 944 gramos de residuos por día, el país acumula un total de 120 128 toneladas/día. El estado de Jalisco es el tercer productor de residuos sólidos urbanos en la república, con una generación diaria de 7 961 toneladas, muy por debajo de la producción del Estado de México que ocupa el primer lugar con 16 739 toneladas y de la Ciudad de México, el segundo lugar, que produce 9 552 toneladas diarias (Semarnat, 2020).

En esta contabilidad no se incluyen otro tipo de residuos sólidos como los residuos de manejo especial que incluyen los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, los residuos de construcción y demolición, los residuos de grandes generados y otros más. Por lo que la contabilidad de la generación de los diferentes tipos de residuos a nivel nacional sobrepasa las 200 000 toneladas por día.

Los residuos sólidos urbanos se componen de residuos domésticos, de los residuos que producen pequeños establecimientos y ciertos tipos de residuos que se generan en espacios públicos. Los residuos de manejo especial, en contraste, se generan como resultado de actividades productivas, de comercios y servicios (Bernache, 2011, 2012c).

De acuerdo con el *Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de Residuos* (Semarnat, 2020), la composición de los residuos sólidos urbanos se puede dividir en tres grandes componentes: los residuos inorgánicos susceptibles de aprovechamiento (31.55%), entre los que tenemos los plásticos, metales, papel y cartón, vidrio y más; los residuos de tipo orgánico (46.42%) que provienen principalmente de la preparación de alimentos, aunados a los residuos de jardinería; y por último los residuos denominados “otros” que incluyen textiles, cuero, madera, pañales desechables y residuos finos (22.03%).

A nivel nacional son cuatro los principales problemas relacionados con la gestión de los residuos sólidos urbanos: el escaso presupuesto que tienen los ayuntamientos para brindar un manejo sustentable de residuos; la poca información y datos confiables en relación a la producción y manejo de residuos; una separación y aprovechamiento de los residuos sólidos urbanos menor al 10%; y un problema ambiental grave por el manejo precario de los sitios de disposición final de residuos en operación y por los pasivos ambientales que representan los sitios que ya están clausurados.

En Jalisco y el área metropolitana de Guadalajara (AMG) contamos con buen desempeño en cuanto al manejo de residuos si se compara con la mayoría de los estados del país. Sin embargo, eso no es suficiente porque seguimos con problemas derivados de la alta producción de residuos sólidos urbanos, un manejo de mediana calidad en la recolección, un porcentaje bajo de aprovechamiento de los materiales (8%), y un desempeño deficiente en la operación de los sitios de disposición final.

Este texto está organizado en cinco secciones, empezando con un abordaje del problema de los residuos sólidos a nivel mundial para contextualizar el problema con referencia a lo que se plantea como las tareas principales en la gestión integral de los residuos sólidos urbanos. Los objetivos del desarrollo sostenible y la posición de ONU-Habitat que impulsan la participación social en el diseño de políticas públicas y la gestión de residuos, así como un incremento significativo en la separación de los residuos para el aprovechamiento, reduciendo los montos de residuos que se entierran en sitios de disposición final.

Una segunda sección se dedica a la presentación del programa Jalisco Reduce elaborado por la Semadet en 2019 y que plantea un abordaje muy apropiado para la gestión de residuos que se fundamenta en el impulso de

la economía circular, la participación social y la cultura de la legalidad. Sin embargo, este programa no ha logrado materializarse en la operación diaria de la gestión de los residuos, quedando en una propuesta de papel.

La tercera sección está enfocada a la situación del manejo de los residuos en el interior del estado, donde resaltan los trabajos de los Sistemas Intermunicipales de Manejo de Residuos (Simar) y el apoyo de las Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente (JIMA) que han logrado articular acciones coordinadas de grupos de ayuntamientos en las regiones del interior del estado.

El análisis de la gestión de los residuos sólidos urbanos en el AMG se trata en la cuarta sección. Aquí lo más relevante es la figura preponderante de la empresa concesionaria CAABSA que, apoyada por la oficina del gobernador del estado, se ha posicionado como una empresa que influye de manera importante en las políticas públicas de manejo de residuos e imprime un estilo de manejo de residuos basado en un principio básico: a mayor producción de basura se obtiene mayor ganancia. De ahí que la separación y aprovechamiento de materiales de los residuos sea mínima, el negocio es recolectar, trasladar y enterrar la basura. A lo anterior se suma la pésima operación de los sitios de disposición final que resulta en contaminación, riesgos a la salud y pasivos ambientales.

Por último, se tiene la sección de consideraciones finales que, a manera de conclusión, presenta los resultados del análisis del problema de la basura en el estado de Jalisco, sus políticas públicas verticales, las alianzas público-privadas entre el gobierno estatal y la principal empresa concesionaria en el AMG, lo que resulta en los pobres resultados en términos de gestión sustentable de los residuos sólidos urbanos.

Los residuos sólidos en el contexto global

En el mercado mundial existen unos 350 000 “productos noveles” fabricados por procesos químicos e industriales con base en plásticos, pesticidas, herbicidas, materiales de construcción y otros químicos industriales, así como antibióticos y diversos productos farmacéuticos cuyos efectos en la salud humana y ambiental son en gran parte desconocidos (Stockholm Resilience Centre, 2022). La construcción y demolición de edificaciones y

estructuras urbanas es otra fuente creciente de residuos sólidos que recién preocupa al sector público y social. La Organización Mundial de la Salud establece que:

la gestión de los residuos sólidos comienza desde la generación hasta la recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos. Los desafíos de la gestión de residuos sólidos abarcan, por ejemplo, una mala recolección de residuos y una eliminación inadecuada, como vertederos no controlados sin medidas para proteger el suelo o las aguas subterráneas” (WHO, 2021).

En cuestión de desperdicios esta organización define los residuos sólidos como cualquier tipo de basura, desechos o material remanente que puede categorizarse en desechos sólidos municipales, desechos sanitarios y desechos electrónicos. La generación y tratamiento de basura (residuos sólidos) en las ciudades es considerado uno de los principales problemas de salud pública y ambiental con impactos negativos tanto locales como globales.

En el mundo se producen más de 2 000 millones de toneladas de residuos sólidos municipales y alrededor de 54 millones de toneladas de desechos electrónicos, como televisores, computadoras y teléfonos. Se estima un aumento a 75 millones de toneladas para 2030 (Kaza *et al.*, 2018). Aproximadamente solo el 17% de los desechos electrónicos se recolectan adecuadamente y son reciclados. Unos de los elementos de contaminación sólida que constituye una de las mayores amenazas ambientales son los plásticos. Según Persson *et al.* (2022) las sociedades humanas ya rebasaron sus fronteras planetarias de sustentabilidad en la producción de productos noveles, incluyendo el plástico. La producción de plásticos aumentó un 79% entre 2000 y 2015, y la masa total de plásticos en el planeta es dos veces el volumen de todos los mamíferos vivos. Alrededor del 80% de todos los plásticos que se han producido aún permanecen sin descomponer en el medio ambiente (Kaza *et al.*, 2018).

Una gestión inadecuada de los desechos electrónicos y sus componentes puede causar múltiples impactos adversos en la salud humana y ambiental, tanto por efectos tóxicos derivados del contacto o consumo directo, como a través de la contaminación del agua, el suelo y el aire (Bernache *et al.*, 2013). La dispersión incontrolada de residuos sólidos también conduce

a la contaminación marina, y cuando los desechos materiales bloquean los drenajes de agua ocasionan inundaciones y estancamientos de agua donde se propagan el cólera, la malaria y el dengue. La exposición a desechos peligrosos, el tratamiento inseguro de residuos, así como la quema a cielo abierto, pueden dañar directamente a los trabajadores que laboran con materiales industriales y a las comunidades vecinas (Alamy Ahmade, 2013; Srivastava, 2020). Los niños conforman uno de los principales grupos vulnerables a la contaminación por residuos sólidos. Los problemas directos e indirectos de la inadecuada gestión de residuos sólidos se manifiestan en un contexto de inequidad e injusticia ambiental que afecta con más crudeza a los países empobrecidos. Los grupos sociales más rezagados y en desventaja son los más afectados en su salud y su bienestar; inclusive a nivel internacional se evidencia un “colonialismo tóxico” con la “exportación” de desechos dañinos de países desarrollados a países pobres (Dreau, 2022).

El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (conocido como ONU-Habitat) considera que la gestión de desechos sólidos es un elemento principal para evaluar el desempeño de sustentabilidad y prosperidad de una ciudad. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible enuncian el indicador 11.6.1 (proporción de desechos sólidos urbanos recogidos periódicamente y con una descarga final adecuada respecto del total de desechos sólidos urbanos generados) como un eje estratégico a cumplir por la Nueva Agenda Urbana de ONU-Habitat (CEPAL, s.f.). De hecho, esta actividad fue designada como tema eje en 2018 para el Día Mundial del Hábitat que organiza cada año ONU-Habitat (ONU-Habitat, 2022). Lamentablemente tanto México —como país— como el AMG fueron evaluadas con medidas de prosperidad “moderadamente débiles”, 51/100 y 53/100, respectivamente. En esencia reprobaron, en parte por una deficiente gestión de residuos que afecta los indicadores de salud pública y ambiental, y también por sus limitadas posibilidades de desarrollo y prosperidad (ONU-Habitat, 2019). Para el AMG la evaluación reportó:

La dimensión Gobernanza y Legislación Urbana es la más débil. El indicador de mayor impacto negativo se relaciona con la forma en que crece la ciudad: una muy baja eficiencia en el uso de suelo (0.32/100) debido al crecimiento expansivo y de baja densidad poblacional. Un indicador de orden local tiene gran impacto negativo en el índice: Participación cívica (1.3/100), que indica

una limitada participación de la población adulta en acciones relacionadas con el desarrollo de la ciudad. La Sostenibilidad Ambiental es la segunda dimensión más débil en la aglomeración. Se han identificado dos temas de mayor preocupación para la aglomeración urbana de Guadalajara: muy bajo consumo de energía renovable (0.0/100) y baja proporción de reciclaje de residuos sólidos (19.2/100). En términos de calidad del aire, la concentración de CO₂ presenta un valor débil (46.1/100) que, combinado con la muy baja disposición de áreas verdes per cápita (9.7/100), pone en evidencia problemas urbanos de calidad de vida.

El informe de ONU-Habitat resaltó “la necesidad de fortalecer las políticas urbanas desde una perspectiva transversal y coordinada entre los tres órdenes de gobierno” (ONU-Habitat, 2019). En este sentido, se debe dar seguimiento a las recomendaciones para la efectiva gestión de residuos que han sido generadas por diferentes organismos nacionales e internacionales, y que generalmente se jerarquizan según la conocida “pirámide de acciones”: reducir, reusar, reciclar, recuperación de materiales y de energía, y disposición final.

A nivel internacional continúan vigentes diversas normativas que regulan la gestión integral de los desechos sólidos. Dos de las más observadas son la Convención de Basilea —que indica cómo trasladar residuos peligrosos fuera de fronteras nacionales— y la Environmentally Sound Management of Waste (Manejo Ambientalmente Seguro de Desechos), que establece procedimientos para el tratamiento de residuos para los países integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. En concordancia con ambas se recomienda que las políticas públicas integrales para la gestión de desechos sólidos atiendan los siguientes temas cubriendo el ciclo de vida completo de los desechos, desde la generación hasta la recolección y el transporte, y finalmente el tratamiento y la eliminación adecuada (United Nations Environment Programme, s.f.; OECD, s.f.; World Bank, 2022). El listado que se presenta abajo sirve de referencia para evaluar el desempeño de las políticas públicas en Jalisco:

- Salud pública y seguridad incluyendo la contaminación tóxica, propagación de plagas y vectores de enfermedades, inundaciones y prevenir el crimen, la violencia y la corrupción.

- Salud ambiental y cambio climático y protección el medio ambiente.
- Inclusión, justicia social y regularización laboral de los trabajadores informales y justa remuneración para los trabajadores formales.
- Participación y co-diseño ciudadano.
- Desarrollo de políticas públicas, planes estratégicos a largo plazo (multi-trienios y trans-sexenales), nuevas institucionalidades y estructuras legales para lograr los cuatro temas anteriores.
- Abandono responsable de infraestructura obsoleta y construcción de infraestructura adecuada.
- Esquemas de sostenibilidad financiera a través de venta de servicios y materias primas y productos, impuestos, tarifas.
- Creación de conocimiento científico socio-ecológico.

El programa estatal Jalisco Reduce

Debido a la naturaleza del problema de los residuos en el estado de Jalisco, no toda la información está disponible para análisis público. Por este motivo, esta evaluación se basa en nuestra larga trayectoria investigativa participando como actores externos en la implementación de políticas públicas ambientales, artículos periodísticos, publicaciones académicas, así como conversaciones con diversos actores del sector público, privado y social. También se fundamenta en observaciones de patrones de comportamiento durante diferentes administraciones estatales y municipales y otros elementos clave que hemos podido recabar, como la revisión de algunos contratos entre organismos públicos y privados.

Para el estado de Jalisco los documentos normativos que definen las políticas públicas actuales sobre los residuos sólidos urbanos (RSU) se adscriben a dos esferas: la estatal y la municipal. Por parte del ejecutivo estatal entró en vigor en 2019 el Programa Estatal de Gestión Integral de Residuos: Jalisco Reduce (Reduce), mientras que algunos municipios han emitido instrumentos como el Programa Municipal para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Base Cero de Guadalajara 2018-2021 (Semadet, 2020a, 2020b, 2020c; Gobierno de Guadalajara, 2021). Tal como se define en la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, los RSU son aquellos que se generan en domicilios, establecimientos pequeños, en

calles y espacios públicos. El manejo de estos es competencia de los municipios, desde la recolección hasta la disposición final.

La gestión integral de los RSU es un conjunto de acciones enfocadas a prevenir y minimizar la generación, así como separar, aprovechar y disponer adecuadamente los residuos en el marco del desarrollo sustentable, contempla la participación ciudadana y la educación ambiental (Gran y Bernache, 2016; Beret y Bernache, 2019). En la entidad la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (Semadet) tiene un papel regulador, normativo y de control sobre el manejo que hacen los ayuntamientos de los RSU. La Semadet recibe y otorga el visto bueno de los Planes Municipales de Prevención y Gestión Integral de Residuos que elaboran los municipios y también sobre los Residuos de Manejo Especial (RME). Además, la Semadet es responsable de supervisar la operación y el cumplimiento legal de los sitios de disposición final de residuos en el estado.

La estrategia Reduce es una política pública adecuada para hacer frente a los principales problemas de gestión de residuos y es una mejora de las políticas anteriores (Semadet, 2020a; Semadet, 2020b; Semadet, 2020c). Sin embargo, Reduce ha tenido un avance limitado en el periodo 2018-2021. Si bien la Semadet realizó un muy buen diagnóstico de la generación y manejo de los RSU y RME en el estado, aún se tiene mucho por avanzar en la implementación de las políticas para corregir la situación.

Reduce se construye sobre tres ejes:

1. Economía circular: eje dedicado a la desarticulación del manejo lineal de residuos actual con el objetivo de desarrollar e implementar mecanismos que permitan maximizar el aprovechamiento de los residuos en cooperación con el sector productivo.
2. Cultura de la legalidad: eje que tiene como objetivo implementar el principio de responsabilidad ambiental mediante el fortalecimiento de las actividades de inspección, vigilancia y adecuación del marco legal.
3. Ciudadanía responsable: eje que obedece al principio fundamental de la pirámide invertida de los residuos, y tiene como objetivo disminuir la generación de residuos en el origen y maximizar su aprovechamiento (Semadet, 2020b).

Para este análisis nos centraremos específicamente en la política sobre los RSU, dada la importancia por involucrar un servicio público que

representa una de las mayores crisis ambientales de esta y anteriores administraciones. Operativamente hablando la aplicación de este programa se divide en dos ámbitos territoriales según la intensidad del uso urbano del suelo: el área metropolitana de Guadalajara (AMG) y el interior del estado.

Situación al interior del estado

Lo positivo: la Semadet tomó la buena decisión de mantener una estrategia institucional que fue creada por las administraciones anteriores: los Sistemas Intermunicipales de Manejo de Residuos (Simar). Esta elección ha sido muy apropiada para mejorar la calidad en la operación de la gestión de RSU en las diversas regiones del estado. Sin duda, el mayor logro de Reduce a nivel estatal es sentar las bases normativas, dotar de infraestructura material y habilitar personal con perfil profesional a los municipios que se agrupan para realizar mejores prácticas en el manejo de RSU (Bernache, 2021). Son cinco los Simar que destacan por su trabajo en la línea de gestión integral, a saber: 1. Sureste, 2. Sur Sureste, 3. Ayuquila-Llanos, 4. Ayuquila-Valles y 5. Lagunas. Estos organismos cuentan con sistemas de recolección separada y puntos de acopio de materiales para su aprovechamiento, con programas de educación ambiental y participación ciudadana, así como una disposición en sitios intermunicipales que se operan con estándares de calidad y buenas prácticas en referencia a la Norma 083 que regula la instalación, operación y cierre de sitios de disposición final de RSU. Por lo anterior, estos casos representan los avances locales más importantes en el asociacionismo intermunicipal en materia ambiental (Bernache, 2021). Otro ejemplo de que los avances en las políticas de manejo de residuos en el interior del estado se han fortalecido, es la creación y presencia de las Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente en todo el territorio del estado, ya que trabajan de forma colaborativa con los Simar.

Lo negativo: si bien en el interior del estado se ha logrado avanzar en la separación de residuos, que es el primer paso necesario para cualquier procedimiento de aprovechamiento de residuos, los avances en términos de volumen de residuos que no son enterrados es todavía muy pobre. En este rubro se registran indicadores de separación de residuos muy bajos, en un rango de 7 al 15% en los casos donde operan los Simar, por lo cual el

desempeño de esta política pública debe mejorar considerablemente. Visto así, la aspiración institucional de lograr impulsar una economía circular —como anuncia Reduce— es una meta lejana aún.

Situación en el área metropolitana de Guadalajara

El problema: la generación desmedida de residuos sólidos en el AMG es indiscutible: en el 2020 el AMG generaba 5 103 toneladas diarias (el 64%), del total de 7 961 toneladas que se generan en todo el estado (Semadet, 2020a). La evaluación del desempeño de las políticas públicas ambientales en esta zona conurbada muestra algunos avances positivos importantes, pero cuyos impactos no se manifiestan, o muestran inclusive retrocesos, por decisiones gubernamentales negativas y hasta contradictorias. Por ejemplo, el frustrado proyecto para crear en el municipio de Tala un nuevo vertedero metropolitano para la gestión integral de residuos sólidos denominado Centro Integral de Economía Circular (Gobierno del Estado de Jalisco, 2021). Estas malas decisiones no solo contrarrestan los logros reconocibles, sino que generan ambientes de corrupción, desatan conflictos sociales, debilitan los escasos espacios de gobernanza y de construcción de nuevos tejidos sociales urbanos hacia la sustentabilidad. La situación urbana de la capital tapatía se complejiza por la desmesurada cantidad de residuos generados, por tener que compaginar la gestión entre nueve diversos ayuntamientos poco coordinados entre sí, y especialmente, por la cuestionable presencia de empresas concesionarias como CAABSA que tiene un impacto desmedido en la toma de decisiones sobre el manejo de RSU en el AMG (Bernache, 2011; Gran y Bernache, 2016).

En el AMG la empresa concesionaria CAABSA ha mantenido por décadas un papel preponderante porque brinda servicios de recolección o disposición final de RSU a Guadalajara, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto (Bernache, 2011). Las fechas de término de sus contratos vigentes de concesión son: Guadalajara-2024; Tonalá-2026, Tlajomulco-2027 y El Salto-2032 (Ramírez Blanco, 2022). Su esquema de negocios es el enfoque convencional de una economía lineal, una ecuación simple donde una mayor producción de basura es igual a mayores ganancias para la empresa. Esto no fomenta la reducción en la producción de residuos, la disminución

del consumo, el reuso, ni el reciclado de desechos. Su negocio consiste en obtener contratos ventajosos con los ayuntamientos a partir de una operación de la disposición final que pone como prioridad la máxima rentabilidad mediante el ahorrar costos por encima del bienestar social y la salud ambiental. Esta situación no estimula a la empresa a cumplir con la normatividad en materia ambiental (Bernache, 2011; Gran y Bernache, 2016; Bernache, 2012a, 2012b y 2012c). La recolección diferenciada no entra en su modelo de negocios y, por lo tanto, presiona para que las administraciones públicas locales continúen implementando una recolección tradicional obsoleta.

Esto quedó muy claro en el enfrentamiento que tuvo con el Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga (2015-2018) por la reticencia de CAABSA a implementar la recolección separada contemplada en el Programa Piloto de Separación de Residuos en el Corredor López Mateos Sur (Bernache y Velázquez, 2018), y por los comentarios que han realizado en diferentes ocasiones los alcaldes previos y actuales de El Salto, Tonalá, Zapopan y Guadalajara respecto de problemas con la empresa (Bernache y Velázquez, 2018; Bernache, 2012b). Sin embargo, según los documentos que hemos revisado el incumplimiento de los contratos por parte de CAABSA se remonta hasta el origen de la concesión con Guadalajara en 1994. En ese momento adquirió el compromiso de invertir 40 millones de dólares para rehabilitar la planta procesadora de desechos, contratar personal especializado y mantener su operación en la estación de transferencia en 18 de marzo. No lo cumplió adecuadamente, y este incumplimiento inicial ha ido derivando en una cascada de múltiples irregularidades entre la empresa y las diferentes administraciones del ayuntamiento de Guadalajara. Incomprensiblemente los ayuntamientos le han permitido a CAABSA¹ evadir durante varios años las responsabilidades contractuales adquiridas.

¹ En 2017, durante la administración municipal del actual gobernador de Jalisco, el predio municipal en donde se ubica dicha estación de transferencia pasó de ser del dominio público al privado mediante el decreto 66/54/17 (<https://transparencia.guadalajara.gob.mx/sites/default/files/GacetaTomoIIejemplar25Abril17-2018.pdf>). Se realizó la licitación pública 004/2017/GDL/INMUEBLES MUNICIPALES, (<https://transparencia.guadalajara.gob.mx/gacetamunicipal2017>), en la cual solo se recibió la propuesta de CAABSA Constructora. El procedimiento no se declaró desierto y se falló en favor de la empresa, con la anuencia del presidente de la Comisión Dictaminadora y Jefe de Gabinete del Municipio de Guadalajara, Hugo Luna Vázquez.

A través de este fallo, la empresa adquirió el compromiso de realizar un pago superior a los 130 millones de pesos dividido en dos pagos, el primero correspondiente al 25% por depósito a la tesorería municipal y el segundo del 75% por depósito bancario o en especie por construcción de infraestructura propuesta por la Coordinación General de Gestión Integral de la Ciudad y aprobados por la Comisión Edilicia de Obras Públicas (vialidades perimetrales, obras de infraestructura hidráulica, donación de parque debidamente equipado). Estos compromisos no se cumplieron cabalmente. Como parte de este mismo proceso, se construyó una nueva estación de transferencia con la finalidad de mantener el servicio. La empresa contratada fue nuevamente CAABSA Constructora. Algo inconcebible, fue que el contrato de supervisión de la obra de construcción, le fue asignado a la misma empresa constructora CAABSA, en un manifiesto conflicto de interés donde el constructor y el ejecutor que lo supervisa es la misma empresa.

Durante los meses de junio a agosto de 2022, cuando se terminó de escribir este análisis, el conflicto entre los ayuntamientos y CAABSA llegó a niveles de confrontación donde por primera vez se atrevieron los alcaldes a hablar públicamente sobre quitarle la concesión a CAABSA. En recientes declaraciones el alcalde de Tonalá, Sergio Armando Chávez Dávalos, informó que, ante irregularidades detectadas, iniciaría la supervisión de las obligaciones que tiene esta empresa con el municipio para prestar el servicio de limpieza (Saldaña, 2022). En el mismo tenor, el primer edil de El Salto se quejó de cobros indebidos por parte de la concesionaria (Meléndez, 9 de agosto del 2020), mientras que Pablo Lemus, a la cabeza del ayuntamiento de Guadalajara, anticipa la posibilidad de retirar la concesión si se unen los municipios metropolitanos (El Diario NTR, 2022). Y en un amago más audaz, el presidente municipal de Zapopan, Juan José Frangie, recomienda a sus homólogos metropolitanos “municipalizar el servicio como se hacía en la ciudad treinta años atrás” (Pérez Vega, 2022).

El enfrentamiento de los ediles metropolitanos con CAABSA conoció un momento álgido en el mes de junio del 2022 cuando el presidente municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Salvador Zamora, vació cerca de cuatro toneladas de basura frente a las oficinas de CAABSA en Guadalajara con el reclamo de que no estaban cumpliendo con el servicio de recolección contratado por el municipio y que debían retirar el excedente de residuos

depositados en el vertedero La Cajilota. Esto se relaciona con el incumplimiento al municipio del contrato para el establecimiento de una planta de tratamiento de 1 500 toneladas al día acordado con la empresa operadora del sistema de Edimburgo, Escocia (Urzúa, 2022; Meléndez, 14 de junio de 2022). El presidente de Guadalajara, Pablo Lemus, en vez de solidarizarse con su población y la de Tlajomulco, le reclamó la acción a su par de Tlajomulco, en aparente defensa de CAABSA, a quien antes había criticado. Esto le generó una imagen pública negativa, y posteriormente Lemus cambió su discurso y se pronunció por crear algún tipo de alianza entre municipios para sacar a CAABSA. Sin embargo, se quedó corto al decir que había que esperar a que concluyeran los contratos (Meléndez, 28 de junio del 2022). El esperar que concluyan los contratos representa un daño a la salud y al erario público porque existen elementos legales de sobra para rescindir los contratos con la concesionaria. El mantener la concesión a esta empresa es una anomalía que parece responder a otros intereses que no son los del bienestar de la ciudadanía (Ruiz, 25 de julio del 2022).

Ante la presión pública y la patente violación de CAABSA de cumplir sus contratos, los presidentes y directores jurídicos de los cuatro municipios (Tonalá, Guadalajara, Tlajomulco de Zúñiga y El Salto) declararon públicamente al inicio de agosto que le exigirán a CAABSA que les presenten de forma física los camiones que pertenecen a cada municipio, para revisar sus permisos, sus pólizas y registros internos, porque “son muchos vehículos [de CAABSA] que están circulando y no cumplen con las características para prestar un buen servicio de la basura” (Ruiz, 8 de agosto de 2022). También solicitaron la documentación medioambiental y el plan de trabajo del cierre de los vertederos de Matatlán y Laureles, entre otras exigencias. Anunciaron que CAABSA ha suministrado de forma incompleta los documentos a los que está obligado a entregar, y como cada municipio tiene un contrato individual con CAABSA, los procesos jurídicos se llevarán aparte, aunque presenten problemáticas similares sobre la recolección de basura. Para esto las direcciones jurídicas emitirán sus evaluaciones y la próxima vía jurídica a seguir, si es que la concesionaria continúa brindando un mal servicio a la ciudadanía. También plantearon crear un Organismo Público Descentralizado (OPD) metropolitano para gestionar el manejo de los residuos sólidos urbanos, similar a los Simar que ya operan en cinco regiones del interior del Estado. Organismos como el Sistema In-

termunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) o el OPD Bosque La Primavera. Los ayuntamientos que tienen concesión con CAABSA han invitado a otros municipios metropolitanos como Tlaquepaque y Zapopan a unirse para dar forma a dicho OPD (Ramírez Blanco, 4 de agosto de 2022; Toledo, 8 de agosto de 2022).

En el contexto de las exigencias de los alcaldes, la concesionaria CAABSA realizó una serie de acciones para influenciar la opinión pública: el día 17 de julio de 2022 organizó una exhibición pública de los camiones de recolección de cada municipio, pero ningún representante de los municipios acudió al evento, mencionando que no ayudarían a la empresa a hacer un espectáculo sin sustento jurídico (Meléndez, 17 de julio de 2022). CAABSA alega que sufre de adeudos millonarios de Guadalajara por cuarenta millones de pesos y El Salto por 4, y alegan que cumplen con el 90% del contrato. La empresa presume una ratificación de la certificación ISO-90001:2015 y la certificación ISO 39001. Pero estas normas tratan sobre criterios administrativos puntuales y de comportamiento vial. Pero CAABSA no ha logrado una certificación ISO 14001 en el correcto desempeño ambiental porque sus prácticas están muy lejos de cumplir con los criterios mínimos de buenas prácticas.

Si bien los contratos leoninos de CAABSA con cuatro municipios conurbados impiden que se implemente un sistema moderno de recolección separada de residuos, es una realidad que los otros municipios metropolitanos como Zapopan y Tlaquepaque, no tienen ese impedimento, tampoco han avanzado en la recolección separada (Bernache, 2012c y 2021). Este es otro elemento negativo que resta sustentabilidad ambiental al desempeño urbano del AMG en cuestión de RSU, por lo que urge que se corrija esta situación.

Lo positivo: un acierto en materia de gestión de RSU fue el diseño e implementación del programa Reduce, así como la incorporación de un enfoque de economía circular que rompe con el esquema de economía lineal y supera también a la tradicional tríada de ‘minimizar, reusar y reciclar’ (Semadet, 2020a, 2020b). En este contexto, una acción muy positiva fue que por primera vez un gobierno estatal logró que la empresa CAABSA cerrara el sitio de disposición final Laureles por su deficiente desempeño. El mal manejo de Laureles generaba un daño patente a la salud pública y a la calidad ambiental, y podía ser causa de muertes humanas tanto por

la contaminación del agua como del aire. Ninguna otra administración estatal anterior lo había podido o atrevido a hacerlo. El cierre se anunció en 2019 y se cerró en octubre del 2021. Previamente, CAABSA solicitó que se le otorgara un permiso para continuar utilizando Laureles y extenderse a un predio adyacente, denominado Los Pinos, pero la Semadet atinadamente se lo negó (Meléndez, 2018). Ante esta situación, CAABSA alentó a los pepenadores a que ejercieran presión al gobierno estatal y municipal de Tonalá, con el fin de que le autorizara a CAABSA seguir depositando en Los Laureles y usar el antiguo vertedero de Matatlán como sitio de disposición emergente (El Informador, 1 de mayo de 2022).

También destaca como acción positiva las mejoras en el sitio de disposición final de Picachos, que es una instalación pública que administra el ayuntamiento de Zapopan. Picachos se ha convertido en un caso ejemplar de reconversión de un vertedero convencional a un relleno sanitario formal. Picachos se había caracterizado por su mal manejo de RSU y por el escurrimiento de lixiviados. Sin embargo, en una visita al sitio realizada en octubre de 2021 por el primer autor de este trabajo, como parte del Comité Asesor del Programa Reduce de la Semadet, se pudo observar que el relleno sanitario ha sido objeto de una transformación positiva impresionante que lo coloca como un ejemplo de buenas prácticas en la gestión integral de desechos sólidos urbanos en el AMG. Esta transformación va en camino a lograr el cumplimiento total de los criterios de la Norma 083, lo que resulta muy relevante.

Otro elemento positivo, que en este caso se le atribuye al ayuntamiento de Tala y a la sociedad civil jalisciense, no al gobierno del estado, es el impedir que se le otorgara a CAABSA un contrato para que fuera esta concesionaria la que administrara un nuevo Centro Integral de Economía Circular (CIEC) en el municipio de Tala (Meléndez y Carapia, 2021). A pesar de las presiones provenientes del gobierno del estado por imponer esta importante iniciativa, los sectores opositores se mantuvieron firmes ante los impactos negativos que percibían de su relación con CAABSA (Levario, 7 de julio de 2022), con lo que se sentó un importante precedente de gobernanza metropolitana en cuestión de gestión de RSU (Gobierno del Estado de Jalisco, 2021). Estas tres acciones positivas abrieron la oportunidad para controlar a la empresa CAABSA y estar en condiciones para que los ayuntamientos le cancelen las concesiones por incumplimiento de contratos y otras acciones

negativas que ha tomado la empresa en el proceso de cierre de Laureles y en el manejo posterior de la basura. Al no tener sitios con las condiciones para la disposición final de los residuos, CAABSA debe, a su vez, contratar el servicio al municipio de Zapopan, que preparó el sitio de Picachos para este fin.

Lo negativo: durante el periodo 2018-2021 se observó en el AMG un grave detrimento de los procesos generales de disposición final de RSU. Si bien el manejo de RSU nunca ha alcanzado niveles cercanos a lo óptimo, con el cierre de Laureles —en septiembre 2021— el proceso de disposición final asociado a las operaciones de la empresa CAABSA se volvió caótico en las “plantas de transferencia” de Matatlán (Tonalá) y en La Cajilota (Tlajomulco de Zúñiga). La figura 19.1 muestra las deficientes condiciones habituales de operación con que se trabajaba en el vertedero de Matatlán.



Figura 19.1. Vertedero de Matatlán, Tonalá, Jalisco (mayo de 2022)

Fuente: González (2022).

Dichas plantas se improvisaron como tiraderos a cielo abierto, sitios de disposición sin ningún control ambiental que han acumulado miles de toneladas de residuos y son ahora grandes pasivos ambientales por la contaminación regional que ocasionan (Meléndez, 10 de enero de 2022). Desde septiembre de 2021 esta situación es violatoria de la ley —en parti-

cular de la Norma Oficial Mexicana 083 1996 (Cámara de Diputados, 2003, 2021b) y también, no menos importante, representa el incumplimiento de los contratos con los ayuntamientos. Hay entonces suficientes elementos para que los ayuntamientos rescindan sus contratos con CAABSA.

Otro aspecto desfavorable de las políticas públicas actuales es el Programa de Puntos Limpios, que consiste en la instalación de cuatro buzones de colores para recibir diferenciadamente RSU clasificados en orgánicos, papel y cartón, PET y aluminio, y otros restos por parte de usuarios residentes de colonias urbanas en Guadalajara (Toledo Cervantes, 2022). El año 2021 se reportaban 228 Puntos Limpios, de los cuales más de doscientos se ubican en el municipio de Guadalajara, algunos más en Zapopan y Tlaquepaque (Meléndez, 1 de octubre de 2021; Ochoa, 8 de febrero de 2022; Toledo Cervantes, 2022). Este programa no parece estar diseñado bajo una lógica de gestión pública y más bien aparenta ser un negocio para algunos funcionarios y para la empresa que lo opera. La instalación de cada Punto Limpio ronda los 800 000 pesos y su mantenimiento anual es superior a los 400 000 pesos (Aquino, 20 de agosto de 2020, 24 de agosto de 2020). Sin embargo, el resultado de este programa en términos de volumen de residuos separados es insignificante ya que por lo general se mezclan los residuos y la gran mayoría de usuarios los utiliza como “bote de basura” (Toledo, 2022). La opacidad con que se han manejado las finanzas de este programa y sus magros resultados han sido su principal característica (Ochoa Santana, 2021). Es un programa municipal, pero se observa que las decisiones y su respaldo vienen desde altas esferas del mismo gobierno del estado, que incluso ha destinado un presupuesto estatal superior al de la política integral para el interior del estado, con una inercia de haber sido impulsado desde la oficina de la presidencia municipal de Guadalajara por el equipo cercano del hoy gobernador de estado de Jalisco. (Aquino, 2020a, 2020b). Si bien un grupo de trabajadores del ayuntamiento de Guadalajara ha hecho un esfuerzo por socializar un par de Puntos Limpios en la colonia Miravalle con muy buenos resultados, este no es el caso para la mayoría de los Puntos Limpios. Considerando el fracaso de este oscuro programa, la intención de ampliarlo a toda el área metropolitana y a ciertas ciudades del interior del estado, impulsándolo con la bandera ambiental del programa Reduce, genera dudas sobre las verdaderas razones ocultas de lo que parece ser un negocio con fachada “verde” que va a crecer en tiempos de elecciones.

En este sentido, no es trivial observar que los cuatro últimos gobernadores de Jalisco (Francisco Ramírez Acuña y Emilio González Márquez, del Partido Acción Nacional; Aristóteles Sandoval Díaz, del Partido Revolucionario Institucional y Enrique Alfaro Ramírez, de Movimiento Ciudadano), quienes previamente habían sido presidentes municipales de Guadalajara, fueron responsables de llegar a acuerdos contractuales con CAABSA durante su gestión municipal. Cuando estos cuatro políticos estuvieron al frente de la gubernatura se encargaron de respaldar y defender a la empresa CAABSA y sus concesiones. Actualmente la aparente alianza entre las altas esferas del gobierno estatal con la empresa concesionaria CAABSA se ha evidenciado en tres ocasiones durante el año 2021: 1. Al impulsar facilidades a CAABSA para que implemente un plan de cierre de Los Laureles que favorece a la concesionaria al relevarle de responsabilidades y costos de los trabajos que implican el cierre y abandono, pasando la factura injustamente a los ayuntamientos (y en última instancia a los contribuyentes); 2. Al presionar a los ayuntamientos de Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga para que no rescindieran el contrato a CAABSA por incumplimiento y permitir que la empresa utilice de forma irregular las estaciones de transferencia de Matatlán y La Cajilota como tiraderos irregulares, y 3. El apoyo discrecional que brindó a la empresa para programar la construcción de un Centro Integral de Economía Circular (CIEC) en el municipio de Tala, ignorando primero al ayuntamiento de Tala al no comunicarles el proyecto del CIEC y luego presionando a ese ayuntamiento para que aceptase el proyecto en contra de su voluntad (Barrera, 9 de mayo de 2021). Lo insólito de esta política del gobierno estatal es que trate de otorgar contratos de forma directa y sin licitación a la empresa CAABSA, que no tiene experiencia en ese tipo de procesos de separación y reciclaje, más aún cuando su historial como concesionaria está lleno de irregularidades y de incumplimientos a la normatividad ambiental vigente.

Consideraciones finales

En el AMG se ha socavado el respeto a la salud de la población por los acuerdos y acciones de dos de los principales actores en la gestión de residuos de la conurbación: la oficina del gobernador y la empresa CAABSA.

Actores principalísimos que han faltado al marco ético y normativo de la gestión de residuos, que han atropellado los derechos ambientales de los ciudadanos y que además lo hacen con un discurso de doble sentido: comunicando demagógicamente un supuesto compromiso ambiental, y a la vez actuando en favor de intereses de grupo. A estas deficiencias se suma el proceder débil y complaciente de los ayuntamientos.

Los problemas ambientales y de salud han sido señalados oportunamente por la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco desde su Recomendación 2/99 y especialmente en la llamada Macro-Recomendación del 2009 (CEDHJ, 1999, 2009). Estas recomendaciones llaman la atención en acciones y omisiones del gobierno estatal, los gobiernos municipales del AMG y la Conagua, entre otras, que causan un detrimento en la calidad de vida de los jaliscienses, que violan sus derechos a un ambiente sano y equilibrado y su derecho a la salud. Es justo decir que más allá de algunas declaraciones políticamente correctas ante los medios, los gobiernos estatales, municipales y dependencias federales como la Conagua han hecho caso omiso a tales recomendaciones y los problemas de fondo no han sido atendidos.

Hay que reconocer que la ciudadanía no ha jugado el papel que le corresponde en la implementación de las políticas públicas en este rubro. Primero, una minoría de habitantes está haciendo su labor construyendo una conciencia ambiental al manejar domésticamente sus propios residuos, pero la mayoría de la población sigue con su vida cotidiana en medio del consumismo desmedido, generando cada día más residuos, entregándolos sin separar en la recolección domiciliaria y tirándolos sin consideración en calles y vías públicas. Lo que a su vez genera otros problemas ambientales como inundaciones y polución. Segundo, la ciudadanía no se ha interesado en fiscalizar el proceder de sus presidentes municipales y autoridades del gobierno del estado para obligarlos a rescindir los contratos con CAABSA y plantear una alternativa factible a la sociedad. Tercero, existen elementos suficientes para que defensores de los derechos humanos establezcan un litigio estratégico contra CAABSA en la búsqueda de que reponga los daños históricos causados al ambiente y a la salud pública. Esto se puede hacer en el marco legal de la responsabilidad ambiental y sentaría un precedente importante en el estado de Jalisco y en el país. Dicho marco legal comprende la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de Residuos (Cámara de Diputados, 2003), la Ley de Gestión Integral de los Residuos en el

Estado de Jalisco (Congreso del Estado de Jalisco, 2007), la Norma Oficial Mexicana 083 (1996) sobre operación de sitios de disposición final y el artículo 416 del Código Penal Federal que define los delitos ambientales a nivel federal (Cámara de Diputados, revisión 2021).

En Jalisco tenemos una política pública ambiental creada desde arriba sin la suficiente consideración hacia los principios más básicos de participación y gobernanza ciudadana. Es cierto que se han hecho esfuerzos para animar el involucramiento social en la gestión pública una muestra es el Consejo Sectorial Ciudadano para la Planeación, Medición y Evaluación de la Gestión del Territorio—, pero estas innovadoras iniciativas de transparencia son marginales todavía. Se observan algunos programas con avances importantes pero incipientes, que por la interferencia de intereses político-económicos en la gestión de los residuos no pueden avanzar. Lo anterior ha resultado en pocos avances en materia de gestión integral de los RSU y en el programa Reduce, que se ha visto debilitado por las decisiones en la oficina del gobernador.

La presente coyuntura da una oportunidad para que los municipios metropolitanos, acompañados de los diferentes sectores ciudadanos afectados por el mal desempeño de la gestión de residuos en el AMG, replanteen el modelo desde la perspectiva de la salud pública y ambiental, combate a la corrupción, construcción de una nueva gobernanza e implantación de la economía circular y la sustentabilidad ambiental. En la perspectiva de largo plazo ha sido una muy mala experiencia tener un concesionario único, privado, con mucho poder de influenciar a los funcionarios en turno, y a cargo de todas las etapas de manejo. Se puede evitar el “secuestro” del sistema de manejo de RSU como lo hizo CAABSA, con la creación de un ente público metropolitano independiente que sea responsable de operar, de forma intermunicipal, la gestión integral de los RSU, tomando como modelo los Sistemas Intermunicipales de Manejo de Residuos que operan con éxito en regiones del interior del estado. Para lograr lo anterior es necesaria la participación ciudadana responsable y la apertura de canales de comunicación y colaboración por parte de las instancias municipales y estatales que tienen responsabilidades en la gestión de residuos. Solo entonces podremos esperar que el programa Reduce se desarrolle y pueda llevar a cabo las acciones contempladas para cumplir con los Objetivos de Desarrollo

Sustentable de la ONU, así como con la meta de implantar una economía circular en el estado para aprovechar al máximo los recursos y energía que disponemos. Pero, sobre todo, para sentar las bases de gestión sustentable del ambiente a nivel estatal y garantizar el respeto a los derechos humanos ambientales, a la salud y a la vida digna que merece la ciudadanía en Jalisco.

Referencias

- ALAM, P. y Ahmade, K. (2013). Impact of Solid Waste on Health and the Environment. *Special Issue of International Journal of Sustainable Development and Green Economics*, 2(1), pp. 166-168. En https://www.researchgate.net/publication/306150450_Impact_of_Solid_Waste_on_Health_and_The_Environment
- AQUINO, M. (24 de agosto de 2020). Reciclan empresa para Puntos Limpios... pero no basura. *Mural*. En https://www.mural.com.mx/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=/reciclan-empresa-para-puntos-limpios-pero-no-basura/ar2015625
- AQUINO, M. (24 de agosto de 2020). Acusan 'negociazo' con contenedores en Guadalajara. *Mural*. En https://www.mural.com.mx/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=/acusar-negociazo-con-contenedores-de-guadalajara/ar2016216
- BARRERA, J. (9 de mayo de 2021). Las Lecciones de Tala. *El Informador*. En <https://www.informador.mx/ideas/Las-lecciones-de-Tala-20210908-0034.html>
- BERET, M. J. y Bernache P., G. (2020). Urban Solid Waste Regularly Collected and Well Managed. En W. Leal Filho, A. Marisa Azul, L. Brandli, P. Gökçin Özuyar y T. Wall (eds.), *Sustainable Cities and Communities. Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-95717-3_43
- BERNACHE, G. (2011). *Cuando la basura nos alcance. El impacto de la degradación ambiental*. Ciudad de México: Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS.
- BERNACHE, G. (2012a). El riesgo para los habitantes de El Salto. En M. Sánchez, E. Lazos y R. Melville (coords.), *Riesgos Socioambientales en México* pp. 193-215. Publicaciones de la Casa Chata, CIESAS.

- BERNACHE, G. (2012b). Comunidades contaminadas y el derecho a un ambiente sano. En R. de la Torre y S. Bastos (comps.), *Jalisco hoy. Miradas Antropológicas* pp. 257-284. Colección CIESAS Occidente xxv Años.
- BERNACHE, G. (2012c). Los ayuntamientos y el desarrollo sustentable. El desafío de la gestión de los residuos sólidos. En G. de la Peña y J. Aceves (comps.), *Visiones múltiples: el Occidente de México desde la antropología e historia* pp. 481-500. México, D.F.: Colección CIESAS Occidente xxv Años.
- BERNACHE, G. (2021, septiembre). La cooperación intermunicipal en la gestión de residuos en Jalisco. En *Memoria del IX Simposio Iberoamericano de Ingeniería de Residuos* (pp. 324-329). Universidad Tecnológica de Panamá.
- BERNACHE, G., Guevara, J. A., Peña, M.O, y Chávez, S. (2013). Campañas Intermunicipales para Acopio de Residuos Eléctricos y Electrónicos en el estado de Jalisco, México. Ponencia presentada en el V Simposio Iberoamericano de Ingeniería de Residuos Sólidos [15-18 octubre 2013]. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza, Argentina.
- BERNACHE, G. y Velázquez, F. (2018). *Informe Final. Programa piloto de separación y valorización de residuos sólidos urbanos en Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco*. Manuscrito no publicado. Guadalajara.
- Cámara de Diputados (2003). Ley General Para La Prevención y Gestión Integral de los Residuos. En Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 2003. Última reforma publicada DOF 05-12-2014. En https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/263_180121.pdf
- Cámara de Diputados (2021). Código Penal Federal. Reforma del 11 de diciembre del 2021. Ciudad de México. En https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Codigo_Penal_Federal.pdf
- CARAPIA, F. (3 de septiembre de 2021). Cancelan proyecto de vertedero en Tala. *Mural*. En <https://www.mural.com.mx/cancelan-proyecto-de-vertedero-en-tala/ar2252125?impresion=1>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (s. f.). *Agenda 2030 en América Latina y el Caribe*. En <https://agenda2030lac.org/es/metas/116>
- Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (1999). Recomendación 2/99. “Derecho a la salud y a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.” Guadalajara.
- Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (2009). Recomendación 1/2009. “Violación de los derechos humanos a gozar de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.” Guadalajara.

- Congreso del Estado de Jalisco (2007). *Ley de Gestión Integral de los Residuos del Estado de Jalisco*. Periódico Oficial del Estado de Jalisco, Sección IV. México. En https://info.Jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/ley_de_gestion_integral_de_los_residuos_del_estado_de_Jalisco.pdf
- Congreso del Estado de Jalisco (2018). *Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco*. Periódico Oficial del Estado de Jalisco, México. En https://info.Jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/ley_organica_del_poder_ejecutivo_del_estado_de_Jalisco_11-07-2019_o.pdf
- DREAU, A. (18 de febrero de 2022). Why is the global waste crisis a social justice issue? *Zero Waste Europe*. En <https://zerowasteurope.eu/2022/02/why-is-the-global-waste-crisis-a-social-justice-issue/>
- El Diario NTR (16 de junio de 2022). Revocar concesión a Caabsa complicado sin unidad metropolitana: Pablo Lemus. *El Diario NTR*. En https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=183506
- El Informador (1 de mayo de 2022). Cierran Matatlán y pactan planta con pepenadores. *El Informador*. En <https://www.informador.mx/Jalisco/Cierran-Matatlan-y-pactan-planta-con-pepenadores-20220501-0037.html>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2021). *Atiende Enrique Alfaro reclamo social y anuncia suspensión del Centro Integral de Economía Circular en Tala*. En <https://www.Jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/132077>
- Gobierno del Estado de Jalisco (16 de agosto de 2021). *Presentación del nuevo modelo de Gestión de Residuos*. En <https://www.facebook.com/GobiernoJalisco/videos/1458357571188687/>
- GONZÁLEZ, J. C. (2022). Pepenadores de Jalisco reportan que el basurero de Matatlán, en Tonalá, Jalisco, se ha cerrado en un 95%. *La Jornada*. En <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/05/05/estados/cierre-de-basurreros-afecta-a-cuatro-mil-recolectores-en-Jalisco/>
- GRAN, J. A. y Bernache, G. (2016). Gestión de los residuos sólidos urbanos, capacidades de gobierno municipal y derechos ambientales. *Sociedad y Ambiente*, 4(1, 9), pp. 73-101.
- KAZA, S., Yao, L., Bhada-Tata, P. y Van Woerden, F. (2018). *What a Waste 2.0 A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050*. World Bank. En <http://hdl.handle.net/10986/30317>
- LEVARIO, J. (7 de julio de 2022). Hagamos advierte pago extra de \$54.6 millones a Caabsa en GDL. *El Diario NTR*. En https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=184438

- MELÉNDEZ, V. (8 de junio de 2018). Niegan ampliación de relleno sanitario. *El Diario NTR*. En https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=100662
- MELÉNDEZ, V. (1 de octubre de 2021). Mezclan desechos en los puntos limpios. *Mural*. En https://www.mural.com.mx/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=/mezclan-desechos-en-puntos-limpios/ar2269073
- MELÉNDEZ, V. (10 de enero de 2022). Incumplen con clausura en el vertedero de Matatlán. *Mural*. En https://www.mural.com.mx/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.mural.com.mx/incumplen-con-clausura-en-vertedero-de-matatlan/ar2328265?referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783b786d3a--
- MELÉNDEZ, V. (14 de junio de 2022). Por incumplir, Zamora tira la basura de Tlajomulco en CAABSA. *Mural*. En https://www.mural.com.mx/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=/por-incumplir-zamora-tira-la-basura-de-tlajomulco-en-CAABSA/ar2419819
- MELÉNDEZ, V. (28 de junio de 2022) Plan conjunto de recolección: el amago de alcaldes a CAABSA. *Mural*. En https://www.mural.com.mx/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=/plan-conjunto-de-recoleccion-el-amago-de-alcaldes-a-caabsa/ar2427692
- MELÉNDEZ, V. (17 de julio de 2022). Exhibe CAABSA que Guadalajara le debe 40 mdp. *Mural*. En https://www.mural.com.mx/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=/exhibe-caabsa-que-guadalajara-le-debe-40-mdp/ar2438146
- MELÉNDEZ, V. (9 de agosto de 2022). El Salto acusa cobro indebido de CAABSA. *Mural*. En https://www.mural.com.mx/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.mural.com.mx/el-salto-acusa-cobro-indebido-de-caabsa/ar2450723?referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783b786d3a--
- MELÉNDEZ, V. y Carapia, F. (12 de octubre de 2021). Incumple CAABSA contrato y GDL lo tolera. *Mural*. En https://www.mural.com.mx/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=/incumple-caabsa-contrato-y-gdl-lo-tolera/ar2275635
- OCHOA, S. (8 de febrero de 2021). ¡Por fin! Limpia GDL cochinerero en Puntos Limpios. *Mural*. En https://www.mural.com.mx/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=/por-fin-limpia-gdl-cochinerero-de-puntos-limpios/ar2120830

- OCHOA SANTANA, O. E. (2021). *Gestión sustentable de residuos: propuesta de estrategias integrales para consolidar la red de Puntos Limpios en Guadalajara, Jalisco* [tesis de maestría no publicada]. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Departamento del Hábitat y Desarrollo Urbano, Guadalajara, Jalisco. En <https://rei.iteso.mx/handle/11117/7430>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (s. f.). *Environmentally Sound Management of Waste*. Recuperado de <https://www.oecd.org/environment/waste/environmentallysoundmanagementofwaste.htm>
- PÉREZ VEGA, I. (24 de junio de 2022). Zapopan recomienda a cuatro ayuntamientos que municipalicen el servicio de recolección de basura. *UdeG Noticias*. En <https://udgtv.com/noticias/zapopan-recomienda-ayuntamientos-servicio-de-recoleccion-de-basura/>
- PERSSON, L., Carney Almroth, B. M., Collins, C. D., Cornell, S., de Wit, C. A., Diamond, M. L., Fantke, P., Hassellöv, M., MacLeod, M., Ryberg, M. W., Søgaard Jørgensen, P., Villarrubia-Gómez, P., Wang, Z. y Zwicky Hauschild, M. (2022). Outside the Safe Operating Space of the Planetary Boundary for Novel Entities. *Environ. Sci. Technol.* 56(3), pp. 1510-1521. En <https://doi.org/10.1021/acs.est.1c04158>
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos [ONU-Habitat] (2022). *Día Mundial del Hábitat 2018*. En <https://onuhabitat.org.mx/index.php/dia-mundial-del-habitat-2018>
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos [ONU-Habitat] (2019). *Reporte Nacional de Prosperidad Urbana en México*. En <https://onuhabitat.org.mx/reporte-nacional-de-prosperidad-urbana-en-mexico-2019>
- RAMÍREZ BLANCO, M. (11 de julio de 2022). CAABSA EAGLE presume tener tres propuestas para construir el nuevo relleno sanitario. *UdeG Noticias*. En <https://udgtv.com/noticias/caabsa-eagle-presume-propuestas-construir-relleno-sanitario/>
- RAMÍREZ BLANCO, M. (4 de agosto de 2022). Tras varios ultimátum, municipios metropolitanos ahora van por un 'SIAPA de la basura. *UdeG Noticias*. En <https://udgtv.com/noticias/tras-varios-ultimatum-municipios-metropolitanos-ahora-van-siapa-basura/>
- RUIZ, J. (25 de julio de 2022). Lemus presenta iniciativa para recolección de residuos en Guadalajara. *Milenio Jalisco*. En <https://www.milenio.com/politica/comunidad/guadalajara-lemus-presenta-iniciativa-recoleccion-residuos>

- RUIZ, J. (8 de agosto de 2022). Municipios buscan demostrar incumplimientos de CAABSA EAGLE. *Milenio*. En <https://www.milenio.com/politica/comunidad/caabsa-eagle-municipios-buscan-demostrar-incumplimientos>
- SALDAÑA, H. (20 de julio de 2022). Tonalá exige a CAABSA cumplir contrato de recolección de basura. *Zona 3 Noticias*. En <https://zona3.mx/home/tonala-exige-a-caabsa-cumplir-contrato-de-recoleccion-de-basura/>
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2020). *Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de los Residuos*. Semarnat.
- Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (2019). *Presentan Jalisco Respira, política integral para la gestión de la calidad del aire*. En <https://semadet.Jalisco.gob.mx/prensa/noticia/801>
- Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (2020a). *Programa Estatal de Gestión Integral de Residuos Jalisco Reduce*. Guadalajara. Documento no publicado.
- Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (2020b). *Conoce Programa Reduce*. Archivo PPT.
- Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (2020c). *Jalisco Reduce. Gestión de Residuos Sólidos Urbanos en la Zona Metropolitana de Guadalajara*. Archivo PPT.
- Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (2020d). *Estrategia Estatal para la Biodiversidad de Jalisco 2030 (EEB-Jal)*. En <https://semadet.Jalisco.gob.mx/sites/semadet.Jalisco.gob.mx/files/07-01-2021-eebjal.pdf>
- Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (2021a). *Presentan la operación y funcionamiento de la plataforma de modelación y predicción de calidad del aire*. En <https://semadet.Jalisco.gob.mx/prensa/noticia/1427>
- Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (2021b). *Programa para el manejo del fuego en el Estado de Jalisco*. En <https://semadet.Jalisco.gob.mx/sites/semadet.Jalisco.gob.mx/files/manejodelfuego.pdf>
- Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial [Semadet] (2021c). *Programas Jalisco con bosques*. En <https://semadet.Jalisco.gob.mx/recursos-naturales/programas-jalisco-con-bosques>
- Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (s. f. a). *Calidad del aire AMG*. En <https://aire.Jalisco.gob.mx/>

- Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (s. f. b). Sistema de monitoreo atmosférico de Jalisco. Numeralia. Comparativo calidad del aire AMG Jalisco. 2021-2022. En <https://aire.jalisco.gob.mx/info/numeraliaimeca.pdf>
- Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial -Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (2020). Estrategia del Estado de Jalisco para la Integración de la Biodiversidad en los Sectores Agrícola, Acuícola-Pesquero y Forestal visión 2020-2030. En https://semadet.jalisco.gob.mx/sites/semadet.jalisco.gob.mx/files/23092020_estrategia_del_estado_de_Jalisco_final_opt.pdf
- SRIVASTAVA, R. (2020). Solid Waste Management and Its Impact on the Environment. En K. A. Wani, L. Ariana, y S. M. Zuber (eds.), *Handbook of Research on Environmental and Human Health Impacts of Plastic Pollution*. IGI Global. Stockholm Resilience Centre (2022). *Safe planetary boundary for pollutants, including plastics, exceeded, say researchers*. En <https://www.stockholmresilience.org/research/research-news/2022-01-18-safe-planetary-boundary-for-pollutants-including-plastics-exceeded-say-researchers.html>
- TOLEDO CERVANTES, J. A. (2022). *Análisis de la gestión integral de los Residuos Sólidos Urbanos en el proyecto Puntos Limpios, durante las prácticas de separación y trayectos cotidianos de los usuarios* [tesis de maestría no publicada]. Universidad de Guadalajara.
- TOLEDO, P. (8 de agosto de 2022). Municipios metropolitanos exigirán documentación completa a CAABSA, de lo contrario iniciarán procesos jurídicos. *UdeG Noticias*. En <https://udgtv.com/noticias/municipios-metropolitanos-exigiran-documentacion-completa-caabsa/>
- United Nations Environment Programme (s. f.). *Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes*. En <https://www.unep.org/resources/report/basel-convention-control-transboundary-movements-hazardous-wastes>
- URZÚA, M. (15 de junio de 2022). CAABSA deja un 'cochinero' en Tonalá y Tlajomulco. *Mural*. En https://www.mural.com.mx/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=/caabsa-deja-un-cochinero-en-tonala-y-tlajomulco/ar2420142
- World Bank (2022). *Solid Waste Management*. En <https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/brief/solid-waste-management>

World Health Organization (2021). *Compendium of WHO and other UN guidance on health and environment. Chapter 4. Solid waste*. En <https://www.who.int/tools/compendium-on-health-and-environment/solid-waste>

20. La política urbana: en el tibio papel

Violeta Meléndez

El gobernador Enrique Alfaro Ramírez presenta de esta forma sus objetivos en materia de gestión territorial en el Plan Estatal de Desarrollo actualizado al 2018-2024. Incluso se detiene a detallar que una planeación urbana sustentable se refiere a la que valora los recursos naturales y no los compromete en perjuicio de generaciones futuras:

Una gestión integral y transversal del territorio de Jalisco que valora justamente el capital natural, promueva una economía ambientalmente responsable y una planeación urbana sustentable que consideren las potencialidades y límites de las regiones (es la que se impulsa desde la administración estatal).

Pero, en lo que hemos atestiguado hasta la mitad de la administración, ¿realmente el capital natural y la preservación de la biodiversidad son los principios que rigen la política urbana y la toma de decisiones territoriales en Jalisco? Al igual que la política ambiental estatal, la planeación territorial del actual gobierno se caracteriza por incluir proyectos tan interesantes como ambiciosos, al grado de presentar regresiones en algunos de sus apartados, en los cuales se esperaban avances a la mitad del sexenio y de los que hablaremos más adelante.

En el caso del desarrollo territorial y urbano, lo primero que el gobernador se apura a presentar de manera reiterada es la transversalidad en la toma de decisiones. En el tema que nos ocupa, se entrelazan aspectos como la movilidad, vivienda, salud, seguridad y por supuesto el que lleva la

prioridad, los recursos naturales, es decir, el agua, aire de calidad, bosques, suelo, fauna.

La cohesión armónica de estos elementos impactaría en núcleos urbanos con alta calidad ambiental que se traduciría en espacios aptos para el pleno desarrollo de sus habitantes, es decir, ciudades sanas con ocupantes sanos dentro de los estándares nacionales que así lo consideran.

Sin embargo, hasta la primera mitad del sexenio en análisis, hemos visto que a pesar de los reiterados discursos de transversalidad, sobre todo desde la perspectiva climática, la política ambiental es la que suele sacrificarse en primer lugar cuando se presentan adversidades. La pandemia por la covid-19 lo confirmó y los desajustes presupuestarios, que vinieron de manera posterior, lo reiteraron.

Ordenamiento territorial y residuos

Uno de los ejes estratégicos de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, que tomó protagonismo a partir de 2013, es la segunda parte de su nombre, la gestión del territorio.

A pesar de tener una dirección específica para realizar tareas como estudios, análisis, consultas públicas y largos procesos para publicar programas de ordenamiento ecológico locales y regionales, los avances todavía son mejorables. De acuerdo con el sistema de indicadores MIDE Jalisco, solo 20% de los municipios del estado tienen instrumentos de planeación urbana y ordenamiento ecológico y territorial armonizados con sus homólogos estatales o regionales. La meta de ese año era llegar a 40%, y en 2022 alcanzar 50%, la mitad de la entidad.

Al corte del 2021, se publicaron cuatro ordenamientos ecológicos, territoriales y de desarrollo urbano de misma cantidad de regiones: Paisaje Agavero (que incluye a los municipios de Amatitán, El Arenal, Magdalena, Tequila y Teuchitlán), Costalegre (que abarca a Cabo Corrientes, Cihuatlán, La Huerta y Tomatlán), Tapalpa (Atemajac de Brizuela, Chiquilistlán, Tapalpa y San Gabriel) y Chapala (Chapala, Jamay, Jocotepec, Ocotlán, Poncitlán, Tizapán el Alto y Tuxcueca), una suma de veinte municipios en total.

Además, la Semadet también colaboró con Tala para generar su Ordenamiento Ecológico Local y su Programa Municipal de Desarrollo Urbano.

En teoría, es positivo que los municipios cuenten con instrumentos locales de planeación en función de su capital natural, pero lamentablemente no siempre es el caso, ya que también han sido aprovechados para desvirtuar su vocación y abrir la puerta a usos y giros que contravienen la integridad de los ecosistemas.

En el caso de Tala, las consultas públicas para que la ciudadanía conociera ambos instrumentos se realizó entre el 17 de julio y el 17 de agosto de 2021 en el municipio, pero los funcionarios que participaron en la socialización omitieron un detalle del que los ciudadanos se enteraron no por la vía institucional, sino por medios de comunicación: el gobierno del estado, los alcaldes metropolitanos, el de Tala y la empresa CAABSA EAGLE estaban de acuerdo en abrir en ese municipio un relleno sanitario para recibir la basura doméstica de 5 millones de habitantes del área metropolitana de Guadalajara, de la que por cierto, Tala no forma parte.

La noticia de que CAABSA ya tenía los permisos ambientales para desarrollar dicho proyecto, denominado Centro Integral de Economía Circular (CIEC), rápidamente alarmó a los ciudadanos y se volcaron a cuestionar a su presidente municipal en turno, Enrique Buenrostro Ahued, de Movimiento Ciudadano, quien negó cualquier conocimiento del basurero a los reporteros que dieron la primicia del proyecto, incluso advirtió que lo clausuraría por no contar con permisos municipales de construcción, trámites que, curiosamente ese mismo día, el 11 de agosto de 2021, fueron expedidos.

Ante la presión de los ciudadanos, quienes estaban furiosos por haberles ocultado que se fraguaba un proyecto de esa naturaleza, al alcalde no le quedó más que reconocer el apoyo institucional que brindó al CIEC, respaldado por el gobierno del estado que estaba a contrarreloj para abrir de un nuevo espacio destinado a depositar la basura urbana, tras el cierre del vertedero Laureles en octubre de 2021.

La principal oposición de ciudadanos, activistas y académicos al CIEC fue el sitio donde se proponía instalar: una zona totalmente agrícola que servía para el cultivo de agave, principalmente, y forma parte del corredor biológico entre el volcán de Tequila y el Bosque La Primavera. ¿Cambiar una zona productiva, de cultivo, por un relleno sanitario operado por CAABSA? No lo concebían los vecinos, a quienes no se les consultó o avisó, ni siquiera a los más próximos a la zona de obras, ubicados en los poblados El Refugio y Los Ruiseñores, a menos de tres kilómetros del predio.

El CIEC no solo tenía el aval de las autoridades local, metropolitanas y estatal, ávidas de solucionar una bomba de tiempo en la ciudad, sino también lo autorizaban los instrumentos de planeación urbana que la Semadet estaba coordinando para Tala.

De acuerdo con las versiones finales de los proyectos del Programa de Ordenamiento Ecológico Local (POEL) y el Programa Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU), el área agrícola donde ya se gestaba el nuevo CIEC estaba contemplada con un cambio administrativo que facilitaba ese tipo de infraestructura, contraria a la vocación en turno de la zona: pasaría a denominarse “Instalaciones especiales e infraestructura” y dejaría atrás su condición agrícola.

Es decir, instrumentos de planeación urbana que buscan armonizar el desarrollo de asentamientos y actividades productivas con el capital natural facilitaban proyectos contrarios a dicho fin, que además cercenaría la conectividad entre dos ecosistemas claves de la región, el volcán de Tequila y el Bosque La Primavera, para recibir 3 200 toneladas diarias de basura provenientes de un área metropolitana de la que ni siquiera el municipio sede forma parte y que, además, tampoco estaba invitado a utilizar.

El ocultamiento del proyecto, el cambio de discurso del presidente municipal —de negar todo conocimiento sobre el CIEC a encabezar una rueda de prensa con el gobernador para dar su espaldarazo al relleno sanitario— y haber descubierto que los instrumentos de planeación locales estaban a modo, fomentaron que la respuesta de los ciudadanos fuera la protesta social. Después de decenas de marchas, amparos y acciones de resistencia, el gobernador anunció el 3 de septiembre de 2021 la suspensión del proyecto, lo que hizo estallar en júbilo a los ciudadanos. Fue su triunfo sobre los intereses gubernamentales y privados.

Lo que ocurrió con este episodio evidencia incongruencias graves de la política urbana que, según el gobierno del estado, prioriza la salud ambiental de manera transversal. En primera instancia, habilitar un relleno sanitario en un municipio que ni siquiera forma parte de los nueve del área metropolitana de Guadalajara, en este caso Tala, implica evadir a la población urbana y autoridades locales de la responsabilidad de sus residuos para llevar el problema a otro territorio, que además, tiene implicaciones ambientales y económicas, pues el traslado de los desechos a un lugar alejado de donde se generan involucra emisiones contaminantes a la atmósfera y mayor costo por gasto de combustible.

En segundo lugar, ignora el valor ambiental de la zona donde se proyectó el CIEC, un área que todavía guarda condiciones de conectividad para el intercambio genético de flora y fauna entre la sierra de La Primavera y el volcán de Tequila, cada vez más impactado por infraestructura carretera, como el Macrolibramiento y la antigua Carretera a Nogales. Como tercer incongruencia, el ocultamiento del proyecto a los principales afectados, la población, incrementa la desconfianza y el rechazo a un giro de por sí complejo de socializar, pero que la falta de comunicación y transparencia sobre el mismo terminó por catalizar un movimiento social que lo desterró.

Ciudad dispersa y desigual

Lograr una ciudad cercana, compacta, conectada y equitativa es parte de los principios con los que trabaja el Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara, Imeplan, para lo que ha desarrollado y coordinado una serie de instrumentos prácticos que no solo dan un diagnóstico de las vulnerabilidades de la ciudad en distintos aspectos, sino que también deberían ser la hoja de ruta del presente y futuro de la ciudad. Es decir, los grandes errores que se han cometido en el pasado y han derivado en que la metrópoli sea gravemente dispersa y haya permitido asentamientos en zonas de riesgo, no solo deberían frenarse sino revertirse, aprender de lo ocurrido y corregir el rumbo de la mano de los nuevos estudios, diagnósticos y programas.

Sin embargo, a pesar de instrumentos como el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial Metropolitano (POTmet), el Atlas de Riesgos Metropolitano, Mapa Único de Inundaciones e incluso el premiado Plan de Acción Climática Metropolitana, que en conjunto establecen las zonas críticas para la infiltración, la conservación, la urbanización e incluso marca las metas de mitigación de gases efecto invernadero, hay evidencias de que han empeorado algunas condiciones de la ciudad, tales como la gravedad de los desastres naturales, incluidas las inundaciones.

De acuerdo con el Atlas de Riesgo por Inundaciones de la Universidad de Guadalajara, mientras en 2018 se registraron trescientos puntos de anegación en el AMG, en su actualización al 2021 estos crecieron a quinientos en total. Es decir, en solo tres años se incrementó 66% la cantidad zonas

donde el agua sube a niveles de peligro para la población dentro de la zona conurbada.

Esta situación se presentó a pesar de que la propia administración estatal reportó haber invertido 260 millones de pesos en obras contra inundaciones en el AMG, solo en 2020. Sin embargo, el especialista en recursos hídricos Luis Valdivia Ornelas, catedrático de la Universidad de Guadalajara, ha explicado que la infraestructura de mitigación de inundaciones está desfasada de la política urbana metropolitana. Es decir que las autorizaciones de vivienda o inmuebles que demandan drenaje y redes de agua potable no dependen de la capacidad instalada de la infraestructura hidrosanitaria metropolitana, de ser así, existiría una veda a los nuevos desarrollos, o bien las tuberías subterráneas se diseñarían e instalarían en función de las expectativas de crecimiento urbano. Pero no es el caso.

Por otro lado, los asentamientos humanos tampoco se apegan a lo que establecen los propios instrumentos de planeación, piedra angular de problemas críticos tales como el de las inundaciones. Vemos en Zapopan, Guadalajara, Tlaquepaque o El Salto que siguen autorizándose fraccionamientos en áreas que los propios mapas de inundaciones marcan como zonas de riesgo y que los gráficos de escurrimientos y microcuencas de la Comisión Nacional del Agua (Conagua) detectan como cauces naturales de agua. Esta situación, aunada a la saturación de las redes de drenaje que es donde fluye el agua de lluvia en la ciudad, crean una sinergia negativa en perjuicio de la población que agrava sus riesgos.

Otro aspecto relacionado con el incremento de la vulnerabilidad física de asentamientos humanos tiene que ver con la especulación inmobiliaria, la falta de regulación del mercado y los asentamientos irregulares. Según el Diagnóstico Nacional de Asentamientos Humanos Ante el Riesgo de Desastre, de la Secretaría de Desarrollo Social, el 60% de la demanda anual de incorporación al suelo urbano hasta 2010 a nivel nacional correspondió a asentamientos irregulares, que aportan mayores condiciones de vulnerabilidad ante desastres naturales. El alimento de esta tendencia nacional hacia las zonas marginadas de las urbes radica en la ampliación de la brecha de desigualdad social, así como el alto valor de las áreas con mejores servicios públicos y seguridad física. Es decir, en las zonas céntricas o mejor valoradas por el mercado inmobiliario, los costos de las viviendas y las rentas son impagables para un amplio espectro de la po-

blación, cuyos contextos empujan hacia la periferia, a habitar inmuebles instalados en áreas de peligro, como en las faldas de cerros donde existe el riesgo de deslizamientos o incluso en zonas federales por la presencia de cauces. Para dimensionar la cantidad de personas que entran en este escenario, solo en el AMG, el 25% de la población se encuentra en alguna condición de pobreza (INEGI, 2015).

Fenómenos como la especulación inmobiliaria y la gentrificación favorecen la expulsión de ciudadanos hacia zonas de riesgo por fenómenos naturales que, si bien se advierten cada vez más fuertes en razón del cambio climático, su capacidad destructiva está determinada por la cantidad de población expuesta y sin condiciones de seguridad hacer frente a las inclemencias de la naturaleza.

Lejos de ordenar el territorio para que las zonas identificadas con mayor riesgo de deslizamiento de laderas e inundaciones no sean ocupadas por asentamientos irregulares, estas siguen creciendo a medida que lo hace la población urbana, incentivada también por la constante expulsión de personas de las zonas rurales sin condiciones de acceder a viviendas seguras dentro del marco de la ley.

Ante este nivel de profundidad y complejidad de la dinámica urbana, con sus múltiples aristas, se requieren acciones conjuntas de los tres órdenes de gobierno, así como de reformas legislativas para regular el mercado inmobiliario y fomentar una serie de políticas sociales que sí se orienten a reducir la brecha de desigualdad que azota no solamente a el AMG o a ciudades mexicanas, sino latinoamericanas.

PACMetro, ¿ciudad resiliente?

Uno de los instrumentos de planeación que ha recibido sin lugar a dudas mayor publicidad por parte del gobierno del estado es el Plan de Acción Climática Metropolitana (PACMetro), que data de 2020. Se trata de un diagnóstico de las emisiones de gases efecto invernadero generadas en el AMG que también incluye metas de mitigación en apego a la Ley General de Cambio Climático y los compromisos internacionales en la materia, como el Acuerdo de París, para mantener el incremento de temperatura por debajo de los 1.5 grados centígrados.

El factor detonante de la popularidad del PACMetro radicó en que, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, COP26, realizada en Glasgow, Escocia, del 31 de octubre al 12 de noviembre de 2021, fue condecorada por la propia ONU debido a que se trata del único plan de acción climático planteado desde una perspectiva metropolitana. Si bien Jalisco recibió por unos momentos la atención internacional debido a la recepción del premio, a manos del titular del Imeplan, Mario Silva Rodríguez, y una comitiva de funcionarios estatales, se trata de un documento diagnóstico y prospectivo que debe seguir una ruta estricta para cristalizarse. Es decir, apenas la primera parte está sobre la mesa, la escrita, falta la práctica: que los nueve municipios metropolitanos se apeguen a sus planteamientos y presenten resultados en función de las expectativas.

De acuerdo con el documento base, cada año el AMG emite 16.1 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente a la atmósfera, las cuales deberán ser reducidas a cero en el 2050 según los acuerdos firmados por la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial en el programa internacional Race to Zero. De dicha totalidad de gases, el 43% proviene de la energía estacionaria (luz eléctrica), 39% del transporte motorizado y 18% de residuos, de acuerdo con el PACMetro.

Entre las metas más ambiciosas de reducción de gases que prevé el documento, a cumplir en un corte al 2030, en el ámbito energético, figura que 38% de la energía eléctrica consumida en el AMG provenga de fuentes limpias, y fomentar que 30% de edificios se abastezcan mediante sistemas fotovoltaicos. En materia de transporte, prevé incrementar 20% los usuarios del tren ligero respecto del 2018, aumentar 42% las ciclovías y renovar la totalidad de unidades del transporte público con tecnología de bajas emisiones. Finalmente, en el aspecto de residuos, se fija reducir 30% la cantidad de basura que se envía diariamente a rellenos sanitarios, aprovechar 90% de los gases generados en basureros y tratar 87% de las aguas residuales metropolitanas.

Se trata de metas ambiciosas que deberían aportar al cumplimiento de la visión mundial de llegar al 2030 con una temperatura promedio por debajo de los 1.5 grados centígrados, pero a la mitad del sexenio no hay evidencias concretas, tangibles y comprobables de que se avance en la dirección de la mitigación de emisiones.

De acuerdo con el propio Imeplan, la metrópoli genera diariamente 5 400 toneladas diarias de residuos sólidos urbanos, de los cuales tendrían

que dejar de aportarse 1 620 toneladas a 2030 para cumplir con la meta que establece el PACMetro. Si bien el gobierno del estado lanzó el programa Jalisco Base Cero en 2018 para llevar, literalmente, a cero los residuos domésticos en el mediano plazo, detuvo proyectos claves que orientarían a la ciudad a ese objetivo: implementar un sistema diferenciado de recolección de residuos en casas, que ya es una obligación de ley desde 2008 pero prometieron relanzar, sin lograrlo. Las métricas más actualizadas señalan que la generación de residuos se ha mantenido igual durante la primera mitad del sexenio, aunque posiblemente con un incremento de plásticos, embalajes y cubrebocas a partir de la nueva normalidad que trajo la pandemia, pero aún no se ha especificado el tamaño de su impacto en los residuos urbanos.

Otro aspecto donde la política pública se queda en el tintero es en el de las emisiones. Si bien se tiene el objetivo de reducir gases efecto invernadero, no ha habido programas suficientes de movilidad alternativa para desincentivar el uso del automóvil privado, de los cuales existen 2 582 266 de vehículos solo en el AMG, según el Instituto de Información Estadística y Geográfica al corte del 2020. Es decir, un auto por cada dos habitantes. Si bien ha habido un impulso a proyectos de movilidad masiva como el BRT del Periférico o las líneas tres y cuatro del tren ligero, no han sido suficientes para frenar la motorización por vehículos particulares.

Al contrario, el uso de motocicletas casi se ha duplicado de 2015 a 2020, al pasar de 321 568 unidades a 587 887 en ese periodo. Es decir, ante la necesidad de moverse más rápido en la ciudad, la población ha optado por utilizar la motocicleta en lugar del transporte público, que también contamina y contribuye con el tráfico vehicular, ruido, estrés y el resto de externalidades negativas ambientales y de salud.

Ante estas dinámicas no ha habido un programa focalizado en atender dichas necesidades, por el contrario, se han promovido proyectos de movilidad colectiva como la línea 3 del tren ligero que ha sido cuestionada por la falta de planeación en función de las necesidades de los usuarios. En su primer año de funcionamiento, transporta solamente a la mitad de pasajeros de los que se planeó, lo que de acuerdo con diversos especialistas evidencia que no mitiga las necesidades de movilidad de los pobladores. Una situación que podría repetirse con la línea cuatro, que no tiene conectividad con ninguna otra vía del tren ligero y se diseñó hacia zonas despobladas, lo que contribuye con la dispersión de la ciudad, en lugar de compactarla.

Con las observaciones antes vertidas se puede observar que el actual gobierno del estado se ha destacado por presentar proyectos urbanos, de desarrollo territorial y ambientales sumamente ambiciosos, orientados al desarrollo sostenible y apegados al cumplimiento de metas climáticas de carácter internacional. Sin embargo, preocupa que ni siquiera en su primera mitad del sexenio presente avances en apego a tales planteamientos, por el contrario, al tratarse de metas a largo plazo que rebasan con mucho la duración del gobierno en turno, se corre el riesgo de que este evada resultados con el argumento de ser tareas complejas que requieren continuidad, mientras el esfuerzo que corresponde a sus dependencias solo se centra en la generación de documentos, no en su correcta ejecución.

Hacia la segunda mitad del sexenio, si realmente se desea ofrecer resultados en materia de un desarrollo urbano y territorial, es necesario dejar de postergar la ejecución de programas que requieren esfuerzos reales en todos los niveles, desde ciudadanos hasta empresariales y gubernamentales. Por ejemplo, en el caso de la separación de residuos, será imposible llegar a cero basura si no se orilla a la población a salir de su zona de confort para empezar a clasificar sus desechos, a su vez, se debe exigir a la empresa concesionaria de la recolección a recibirla diferenciada y, en el ámbito público, facilitar el aprovechamiento de residuos, vincular a los involucrados en la cadena de valor para, efectivamente, reutilizar el 100% de los materiales que hoy se van a contaminar basureros indebidamente operados. Si las políticas públicas en materia ambiental y urbana no son disruptivas e incómodas en beneficio del interés colectivo, terminará la gestión como el resto, colmada de buenas intenciones y programas tibios que no resolvieron los problemas urgentes de la ciudad ni de sus habitantes.

Referencias

- Gobierno del Estado de Jalisco (2018). Tercer Informe de Gobierno, Enrique Alfaro Ramírez. Jalisco. México.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2020). Plan de Acción Climática del Área Metropolitana de Guadalajara. Department for Business, Energy & Industrial Strategy, C40 Cities, Imeplan. México.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2021). Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024 /Visión 2030.

- Gobierno del Estado de Jalisco (2021). Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco. Porcentaje de municipios que cuentan con instrumentos de planeación urbana, y ordenamiento ecológico y territorial congruentes con los instrumentos superiores. En <https://mide.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/detalleIndicador/1767?dimension=4&format=&sortBusqueda=1&max=10&offset=20&vista=1&subsistema=1&accionRegreso=busqueda>
- Instituto de Información Estadística y Geográfica (2021). Crecimiento del parque vehicular en Jalisco y el AMG 2000-2020. En https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2021/08/Ficha-Informativa_Parque-vehicular-2000-2020.pdf
- MELÉNDEZ, V. (11 de agosto de 2021). Construyen a contrarreloj vertedero en Tala. *Mural*. En <https://www.mural.com.mx/construyen-a-contrarreloj-vertedero-en-tala/ar2238107>
- MELÉNDEZ, V. (19 de mayo de 2022). ¡Aguas con inundaciones! Hay 200 nuevos puntos de riesgo. *Mural*. En <https://www.mural.com.mx/aguas-con-inundaciones-hay-200-nuevos-puntos-de-riesgo/ar2405671>
- Programa Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU) del municipio de Tala, Jalisco (2021). Versión Consulta Pública.
- Programa de Ordenamiento Ecológico Local del Municipio de Tala, Jalisco (2021). Versión preliminar.
- SABANA, L. (19 de octubre de 2021). Derrumbe de laderas, ¿riesgo natural o desastre social? *Revista Este País*. En <https://estepais.com/home-slider/derrumbe-de-laderas-riesgo-natural-o-desastre-social/>
- Secretaría de Desarrollo Social (2010). Diagnóstico Nacional de Asentamientos Humanos Ante el Riesgo de Desastre. México.
- TORAL, J. (20 de agosto de 2021). Busca Ayuntamiento de Tala abrir la puerta legal al nuevo basurero metropolitano. *Líder Informativo*. En <https://lider919.com/busca-ayuntamiento-de-tala-abrir-la-puerta-legal-al-nuevo-basurero-metropolitano>
- TORAL, J. (2 de septiembre de 2021). Caabsa construye basurero de Tala en terreno ajeno, con licencia extemporánea para barda y bodega. *Líder Informativo*. En <https://lider919.com/caabsa-construye-basurero-de-tala-en-terreno-ajeno-con-licencia-extemporanea-para-barda-y-bodega>
- URZÚA, M. (23 de mayo de 2022). Tras arranque de obras en Línea 4 ven falta de conectividad. *Mural*.

21. Esfuerzos estatales en la gestión de la calidad del aire

Carlos González Figueredo

La calidad del aire se ha identificado recientemente como uno de los temas prioritarios en las agendas de gestión ambiental de las administraciones gubernamentales. Debido a que la mayoría de las fuentes de emisión de contaminantes atmosféricos corresponden a fuentes antropogénicas, resulta de gran importancia definir políticas y estrategias que permitan mitigar la problemática, y así asegurar el derecho humano a la calidad del aire en la población. De este modo, la actual administración del estado de Jalisco, a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (Semadet), en vinculación con otras instancias gubernamentales, académicas y privadas, ha implementado algunas estrategias con el fin de mejorar la calidad del aire del área metropolitana de Guadalajara (AMG) y en el interior del estado. Algunas estrategias, como la Verificación Responsable y el sistema de análisis ambiental Aired, establecen las bases de un sistema de gobernanza y planeación urbana en vías de mejorar la calidad del aire. Si bien estas estrategias representan un avance en gestión ambiental, existen aún temas pendientes como la regulación de las emisiones de fuentes fijas industriales, formales e informales, y la definición de un programa amplio de educación a la población en temas ambientales, así como el seguimiento y medición de impacto de las estrategias implementadas.

La calidad del aire en Jalisco

Calidad del aire

La contaminación atmosférica es la presencia de diversos compuestos gaseosos o de partículas pequeñas en el aire, que pueden ocasionar un riesgo, daño o molestia en las personas, animales o plantas que se encuentran expuestos a él. De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), la contaminación del aire representa un importante riesgo para la salud. De acuerdo con estimaciones de la propia organización, la contaminación atmosférica en las ciudades y zonas rurales de todo el mundo ha llegado a ocasionar hasta 4.2 millones de muertes prematuras debido a enfermedades cardiovasculares y respiratorias (OMS, 2021). Si bien muchas de estas muertes pueden deberse a más de un factor de riesgo, también es cierto que el riesgo disminuiría considerablemente con la mejora de la calidad del aire ambiente. Debido a esto, se considera que respirar un aire puro representa uno de los principales derechos humanos, junto con el acceso al agua limpia, saneamiento adecuado y a una alimentación sana y sostenible (Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, 2019).

Existen diferentes tipos de contaminantes atmosféricos: contaminantes criterio, contaminantes tóxicos y contaminantes biológicos (Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Ambientales, 2017). Los contaminantes criterio son aquellos que son considerados en la normatividad, y que se les ha establecido un límite máximo permisible de concentración en el aire ambiente, con la finalidad de proteger la salud humana y asegurar el bienestar de la población. Los contaminantes criterio corresponden al ozono (O_3), dióxido de azufre (SO_2), monóxido de carbono (CO), dióxido de nitrógeno (NO_2), material particulado en suspensión (PM_{10} , $PM_{2.5}$) y el plomo (Pb). Los contaminantes tóxicos del aire son compuestos en forma de gas o partículas que se encuentran en el aire en concentraciones bajas, pero con características de toxicidad o persistencia que pueden representar un peligro para la vida humana, animal o vegetal. Estos compuestos químicos son identificados por ser altamente nocivos a la salud humana y cuyos efectos pueden presentarse a corto o a largo plazo, agudos o crónicos. Los contaminantes biológicos son emitidos a partir de material vivo o en descomposición, por ejemplo, moho, esporas, partes de insectos, restos

de piel humana o animal y plagas. Su presencia puede tener un impacto significativo en la calidad del aire y también en interiores.

Aunque no son considerados formalmente como contaminantes atmosféricos, los gases de efecto invernadero son compuestos que tienen también gran importancia en los programas de gestión ambiental, con la finalidad de mitigar los efectos del cambio climático. Los gases de efecto invernadero (GEI) son componentes gaseosos de la atmósfera, naturales y resultantes de la actividad humana, que absorben y emiten radiación infrarroja. Esta propiedad causa el efecto invernadero. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático reconoce seis: bióxido de carbono (CO_2), metano (CH_4), óxido nitroso (N_2O), hidrofluorocarbonos (HFC), perfluorocarbonos (PFC) y hexafluoruro de azufre (SF_6).

Estos contaminantes atmosféricos y gases de efecto invernadero pueden ocasionar múltiples afectaciones a la salud de la población y medioambiental, siendo las que se han reportado más ampliamente las relacionadas directamente con los contaminantes criterio. Existe una estrecha correlación entre la exposición a altas concentraciones de material particulado PM_{10} y $\text{PM}_{2.5}$ y el aumento de la mortalidad o morbilidad diaria y a largo plazo. La exposición a altos niveles de concentración o por periodos prolongados de este tipo de contaminantes representa un factor de riesgo para adquirir infecciones respiratorias, cardiovasculares, accidentes cerebrovasculares y cáncer de pulmón. El exceso de ozono en el aire puede producir efectos adversos como problemas respiratorios, asma, reducir la función pulmonar y originar enfermedades pulmonares. En el caso del dióxido de nitrógeno, este es un gas tóxico que causa una importante inflamación de las vías respiratorias. Finalmente, el dióxido de azufre puede afectar al sistema respiratorio, las funciones pulmonares y causa irritación ocular.

Las fuentes de emisión de contaminantes atmosféricos son todas aquellas actividades, procesos u operaciones capaces de producir contaminantes del aire. Las fuentes puntuales, que son aquellas que se encuentran en un punto específico como las plantas de energía, industrias y refinerías de petróleo, entre otras. Todos los medios de transporte de automotor se consideran como fuentes móviles. Existen múltiples tipos de actividades que emiten contaminantes atmosféricos que, por su pequeña magnitud, pueden ser despreciables de manera aislada, pero que en conjunto afectan considerablemente la calidad del aire. Ejemplos de estas son las imprentas, tintorerías, actividades agrícolas y fugas en tanques de gas, entre otras. Finalmente, las

fuentes naturales o biogénicas son resultado de procesos naturales como las erupciones volcánicas y la erosión del suelo. Por su parte, los gases de efecto invernadero, provienen principalmente de la producción, distribución y procesamiento de diferentes bienes, como el gas y el petróleo, energía eléctrica, así como del autotransporte, del manejo de residuos sólidos urbanos y peligrosos, del sector agropecuario, entre otros.

Basado en las recomendaciones de la OMS, la Secretaría de Salud ha publicado un conjunto de normas que establecen los límites permisibles de concentración de contaminantes criterio en la atmósfera:

1. PM₁₀ y PM_{2.5}-NOM-025-SSA-2014
2. Ozono-NOM-020-SSA1-2014
3. Dióxido de azufre-NOM-022-SSA-2010
4. Dióxido de nitrógeno-NOM-023-SSA-1993
5. Monóxido de carbono-NOM 021-SSA-1993
6. Plomo-NOM-026-SSA-1993

Además, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), a través de la NOM-172-Semarnat-2019, establece el Índice de Calidad del Aire y Riesgos a la Salud, con el fin de establecer un mecanismo de información claro y oportuno de la calidad del aire para la población; este índice sustituye al Índice Metropolitano de Calidad del Aire (Imeca-NA-DF-009-AIRE-2017) desde 2020.

La calidad del aire en el estado de Jalisco y en el área metropolitana de Guadalajara

El área metropolitana de Guadalajara (AMG) es la zona urbana más grande del estado de Jalisco, y está compuesta por diez municipios: Acatlán de Juárez, Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan y Zapotlanejo. En 2020, el área metropolitana de Guadalajara concentraba 5 268 642 habitantes, de los cuales 2 684 675 (51.0%) corresponden a mujeres y 2 583 967 (49.0%) a hombres; esto representa un 16.5% más con respecto a 2010 (Instituto de Información Estadística y Geografía de Jalisco, 2021). El AMG se encuentra en los valles sedimentarios volcánicos de Atemajac, Toluquilla y Tesistán, y tiene límites

al nororiente con la barranca del Río Santiago, y al poniente con el Bosque de la Primavera. Es de la dirección del bosque de donde provienen los vientos dominantes durante las épocas críticas de contaminación, que corresponden a las épocas de invierno y primavera; esto representa el 33% de la frecuencia anual total, el 18% del tiempo anual lo representan los vientos orientales, que corresponden principalmente al verano y, finalmente, el 44% del año se caracteriza por periodos de calma. A partir de la segunda quincena del mes de junio y hasta septiembre se presenta el periodo de lluvias (Curiel Ballesteros y Garibay Chávez, 2008). El estado de Jalisco cuenta con zonas diversas como montañas nevadas, zonas semidesérticas, bosques abundantes, selvas de diversos tipos, playa y el lago de Chapala, por lo que existe una gran diversidad de climas y condiciones atmosféricas. Estas características geográficas tienen gran influencia en el comportamiento de la calidad del aire, por lo que es importante considerarlas en la definición de estrategias de gestión de la calidad del aire.

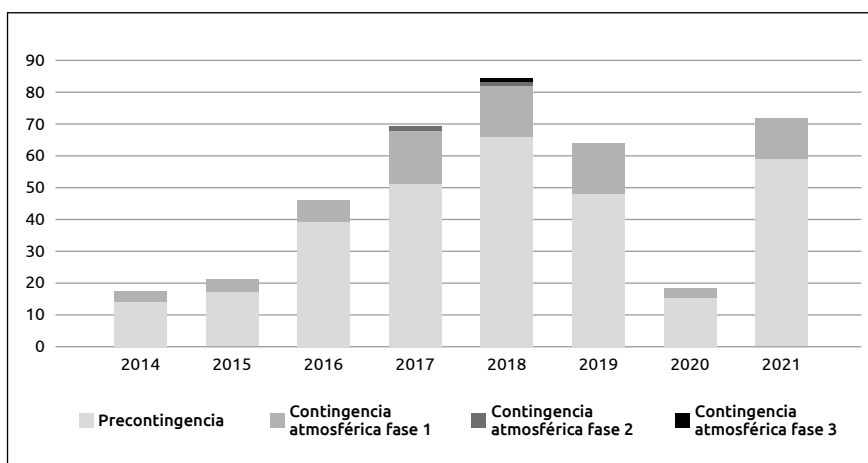
Se estima que la mayoría de las emisiones de gases contaminantes a la atmósfera en el AMG provienen de las fuentes móviles. En Jalisco hasta 2020 el parque vehicular era de 4 036 744 unidades, lo que representa un aumento del 46.6% respecto del año 2010 (Instituto de Información Estadística y Geografía de Jalisco, 2021). El parque vehicular se encuentra conformado principalmente por automóviles particulares (58.7%), camiones y camionetas de carga (26.4%), motocicletas (14.6%) y el resto camiones de pasajeros. Además, en el caso específico del AMG, la tasa de vehículos promedio por cada cien habitantes era de 41.6, siendo la más alta en el municipio de Zapotlanejo (75.7 unidades/100 habitantes) y la más baja en Ixtlahuacán de los Membrillos (22.7 unidades/100 habitantes). La gran diferencia en proporción entre automóviles particulares y transporte público, así como la alta tasa de vehículos en relación con la cantidad de población, son los principales factores que influyen para que las fuentes móviles representen la mayor fuente de emisión de gases contaminantes a la atmósfera.

Las fuentes fijas de emisión de contaminantes en el estado Jalisco están conformadas principalmente por actividades productivas como lo son la producción de alimentos y bebidas, producción de cemento y cal, generación de energía eléctrica y la industria química, entre otras. De acuerdo con el inventario nacional de emisiones de contaminantes criterio de 2016 (Semarnat, 2016), en Jalisco se tienen emisiones correspondientes a 14 037 ton/año de material particulado PM_{10} , 8 207 ton/año de $PM_{2.5}$, 14 480 ton/año de CO, 3 206 ton/año

de NO_x y 6 134 ton/año de compuestos orgánicos volátiles (COV). En el caso de PM₁₀ y PM_{2.5}, el 77% y 88% respectivamente se generan en el AMG, donde se encuentra concentrada la mayor parte del sector industrial estatal. Es por este motivo necesario también establecer estrategias de reducción de emisiones en la industria, como parte de estos esfuerzos de mejora de la calidad del aire.

La evaluación de las concentraciones de los contaminantes criterio en el AMG se lleva a cabo a través del Sistema de Monitoreo Atmosférico de Jalisco (Simaj), el cual está constituido por un sistema automático, operado en coordinación por la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (Semadet), y los ayuntamientos de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto y Tlajomulco de Zúñiga. El Simaj está constituido por diez estaciones que miden de manera continua la concentración de contaminantes en el área urbana, razón por la cual estas estaciones se distribuyen de acuerdo con los criterios establecidos para ello, procurando que el sitio donde se colocan sea representativo de los alrededores y no se presenten influencias debido a fuentes ostensiblemente contaminantes o áreas que los atenúen. Adicionalmente, el sistema cuenta con una unidad de monitoreo móvil que permite llevar a cabo mediciones puntuales de contaminantes atmosféricos en el interior del estado. Cabe mencionar que no existen estaciones de monitoreo fijas en el interior del estado, fuera del AMG, a pesar de que se recomienda que exista al menos una estación de monitoreo por cada cien a doscientos cincuenta mil habitantes. Considerando esto, se recomendaría que existieran al menos el doble de estaciones de monitoreo en el AMG, así como al menos una estación en municipios como Puerto Vallarta, El Salto, Lagos de Moreno, Tepatitlán de Morelos y Zapotlán el Grande.

En el AMG se han registrado históricamente altas concentraciones, principalmente de dos de los contaminantes criterio, ozono y material particulado; en el caso de los dióxidos de nitrógeno y azufre, así como el monóxido de carbono, los límites normados se cumplen sistemáticamente en todas las estaciones de monitoreo. En la gráfica 21.1 se muestra un registro histórico de los eventos de mala calidad del aire en el AMG; estos registros se encuentran clasificados por tipo de evento. Se define como pre-contingencia a un evento donde se supera durante al menos dos horas una concentración equivalente a 120 Imeca, contingencia fase I si se supera un equivalente a 150 Imeca, contingencia fase II si se supera un equivalente a 200 Imeca y una contingencia fase III si se supera un equivalente a 250 Imeca (Semadet, 2013).



Gráfica 21.1. Episodios de mala calidad del aire en el AMG, 2014-2021

Fuente: elaboración propia con datos de Semadet.

Adicionalmente a los episodios de mala calidad del aire, existen zonas dentro del AMG con calidad del aire especialmente mala, como Miravalle, Las Pintas y Santa Fe, al sur de la ciudad. Son en estas zonas en las que sistemáticamente se presentan las máximas concentraciones de los principales contaminantes (PM_{10} , $PM_{2.5}$ y O_3). Además, es importante mencionar que normalmente no se cumplen los límites normados de estos contaminantes en ninguna estación. Además, es frecuente encontrar que algunas de las estaciones de monitoreo están fuera de funcionamiento por periodos prolongados, por lo que no se cuenta con suficiente información para hacer un correcto diagnóstico. En el cuadro 21.1 se muestra un resumen de los valores promedio de concentración de estos contaminantes, calculados de acuerdo con la norma. Otro aspecto relevante para mencionar es que, durante 2020, la dinámica poblacional de la pandemia de la covid-19 que frenó la actividad productiva y comercial tuvo un efecto considerable sobre la calidad del aire, disminuyendo aproximadamente en 80% el número de eventos de mala calidad en el AMG. Finalmente, se hace notar que hasta 2016 la Semadet se encargaba de hacer la publicación del informe anual de calidad del aire del AMG (Semadet, 2016), y hasta 2019 estos informes los publicó el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) dentro de su informe anual (INECC, 2019); a partir de 2020 se dejaron de publicar estos informes.

Cuadro 21.1. Valores promedio de concentración de los principales contaminantes en las estaciones de monitoreo que presentan los valores máximos de concentración										
			Promedios de concentración							
Año	Estaciones que cumplen con la norma			µg/m³				ppm		
	PM ₁₀	PM _{2.5}	O3	PM ₁₀ diario	PM ₁₀ anual	PM _{2.5} diario	PM _{2.5} anual	O3 horario	O3 8 horas	
2017	Oblatos	Ninguna / Sin datos	Ninguna	236-Las Pintas	87-Santa Fe	141-Santa Fe	27-Santa Fe	0.24-Tlaquepaque	0.161-Tlaquepaque	
2018	Ninguna / Sin datos	Ninguna / Sin datos	Ninguna	273-Santa Fe	67-Santa Fe	129-Santa Fe	25-Santa Fe	0.195-Miravalle	0.144-Miravalle	
2019	Ninguna	Ninguna / Sin datos	Ninguna	261-Las Pintas	58-Las Pintas	Sin datos	Sin datos	0.225-Miravalle	0.146-Miravalle	
Fuente: elaboración propia con información publicada por Semadet a través del Simaj.										

Es importante resaltar que, en 2019, en toda el AMG se superó el límite normado de al menos uno de los contaminantes criterio en 267 días; 222 de estos días se superó la concentración de un solo contaminante, cuarenta días de dos contaminantes y cinco días de tres contaminantes. Esto representa que poco menos del 30% de los días del año la población pudo respirar aire con calidad dentro de la norma. Esta situación es similar en todos los años reportados por la Semadet, menos 2020, año en el que, como ya se mencionó, las emisiones de gases contaminantes de la atmósfera disminuyeron considerablemente debido a la dinámica de la pandemia. Por la gravedad de la problemática, resulta imperante el establecimiento de estrategias efectivas de gestión ambiental para mitigar el conflicto.

Esfuerzos estatales en gestión de la calidad del aire 2018-2021

En México la gestión de la calidad del aire está a cargo de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). Ellos se encargan de establecer los lineamientos a seguir por todas las entidades federativas y los planes para la mejora de la calidad del aire. La Estrategia Nacional de Calidad del Aire (ENCA) es un conjunto de herramientas de planeación que tienen por finalidad orientar y coordinar acciones entre diversas instancias gubernamentales para controlar, mitigar y prevenir la emisión y concentración de contaminantes en la atmósfera. Este instrumento pretende instituir un marco articulador para los diferentes programas y estrategias definidos en el país hasta 2030. Los principales ejes que conforman esta estrategia se centran alrededor de la gestión integral de la calidad del aire, el fortalecimiento de instituciones eficientes y orientadas a resultados, el establecimiento de un ambiente de compromiso con la calidad del aire por parte de las empresas, la definición de políticas para mejorar la calidad del aire con base en la ciencia y la participación responsable de la sociedad (Semarnat, 2017).

En el caso del estado de Jalisco, la política y lineamientos del trabajo en temas de calidad del aire se encuentra en el plan ProAire Jalisco 2014-2020, publicado por la Semadet. Sus acciones en gestión de la calidad del aire se centran en la reducción de emisiones a la atmósfera, gobernanza, el

fortalecimiento institucional, la generación y aplicación del conocimiento y la protección de la salud de la población. Este plan se define desde un diagnóstico de la situación de la calidad del aire y establece estrategias específicas de trabajo y propone incluso algunos mecanismos de fortalecimiento financiero para su operación. Es importante señalar que, al momento de la redacción de este texto, no hay publicado un plan ProAire vigente en Jalisco, ya que la última versión caducó en 2020.

Por otra parte, en 2019 el gobierno de Jalisco presentó el programa Jalisco Respira, una política integral para la gestión de la calidad del aire. Este programa tiene como ejes rectores el fortalecimiento de la red de monitoreo atmosférico, la movilidad sustentable, la salud de la ciudadanía, desarrollo de infraestructura verde, el control de fuentes fijas y móviles y la articulación con la federación y municipios (Semadet, 2019). Algunas de las apuestas del programa Jalisco Respira, son la creación de un programa de movilidad sustentable, un nuevo programa de verificación vehicular, la tecnificación y reconfiguración de la fabricación de ladrillo y cerámicos, elaboración del plan ProAire 2021-2030 y la actualización del programa estatal de respuesta a eventos de mala calidad del aire, entre otros.

Además de las tareas de gestión de la calidad del aire en Jalisco, del seguimiento al cumplimiento de la normativa ambiental por parte del sector empresarial y la operación del sistema de monitoreo atmosférico, la Semadet también se encarga de la comunicación a la población de la calidad del aire y la información oportuna de eventos de mala calidad. Adicionalmente, la Semadet ha puesto en marcha varias estrategias con el fin de mejorar la calidad del aire, principalmente en el AMG. A continuación se presentan algunas de estas estrategias y objetivos. Es importante mencionar que, en todos los casos, no existen reportes aún sobre su eficacia, ya sea porque tienen poco tiempo operando, o porque no existen procedimientos establecidos para la evaluación de impacto de estas.

Programa de Verificación Responsable

En 2021 y tras cuatro años de receso, el gobierno estatal implementó el programa Verificación Responsable. Este programa tiene como objetivos comprobar que los vehículos que circulan en Jalisco tengan emisiones a la

atmósfera dentro de los límites normados. Este programa está certificado por el Bureau of Automotive Repair del gobierno del estado de California, lo que garantiza la precisión en la medición de los gases emitidos por los vehículos automotor. A diferencia del sistema de verificación anterior vigente hasta 2017, en esta ocasión se implementó el método de verificación dinámica, que arroja un diagnóstico más preciso del estado del motor de los vehículos. Los vehículos que funcionan con gas, gasolina o diésel están obligados a verificarse anualmente, mientras que vehículos eléctricos, híbridos-eléctricos, con placas de antiguo y modelos del año en curso o año siguiente, del mismo modo que motocicletas, están exentos (Gobierno del Estado de Jalisco, 2021).

Este programa dio inicio en el mes de marzo de 2021 con el parque oficial del estado, taxis y plataformas, transporte público, y continuó a partir de agosto de 2021 con la ciudadanía en general. Según datos proporcionados por la Semadet, hasta el 29 de mayo de 2022 habían sido sometidas a verificación y aprobadas un total de 129 601 unidades, entre autos particulares, oficiales, intensivos y servicio de carga, entre otros. Esto corresponde al 3% de los vehículos particulares, y al 7% de los vehículos de uso intensivo registrados en el padrón. Además, del total de autos sometidos al proceso de verificación, el 81.9% ha aprobado y al resto, no aprobado, se le otorga un periodo de treinta días naturales para dar mantenimiento a la unidad, y someterlo de nuevo a verificación sin costo.

A pesar de que existen programas de verificación vehicular en varias ciudades, como la Ciudad de México y el AMG, y que estos tienen años operando, no existen datos cuantitativos de su impacto. Existen estimaciones, en su mayoría optimistas, que calculan que, si estos programas funcionan de manera correcta, y se logra verificar a todo el parque vehicular, se podrían disminuir hasta en 30% las emisiones de fuentes móviles. Cabe también mencionar que una de las principales dificultades que presentan este tipo de programas es la percepción por parte de la población general, ya que muchos los consideran como programas con fines recaudatorios, y esto se refleja en el bajo porcentaje de cobertura que se ha logrado hasta ahora. Si las autoridades desarrollaran un análisis de impacto, con determinaciones cuantitativas formales de los factores de emisión de las fuentes móviles, así como de la posible mejora de la calidad del aire, antes y después de la implementación de estas políticas, se contaría con argumentos sólidos para

mejorar la percepción de la sociedad sobre el programa, tanto como con elementos para la toma de decisión sobre la pertinencia de este.

Sistema de análisis atmosférico Aired

Dentro del plan Jalisco Respira, como parte del eje de fortalecimiento de la red de monitoreo atmosférico, en 2020 el gobierno del estado de Jalisco, junto con el Ministerio de Economía de Francia, logró un convenio de colaboración para el diseño de un sistema enfocado a la predicción y análisis del comportamiento de la calidad del aire, como herramienta para la mejora de la política pública en materia. Este proyecto se lleva a cabo por la empresa Aria Technologies, que tiene experiencia en el desarrollo de este tipo de sistemas, como en la ciudad de París.

El sistema Aired permitirá ampliar la cobertura del Sistema de Monitoreo Atmosférico (Simaj) con mediciones dinámicas, y la modelación de la dispersión de contaminantes, para evaluar su concentración y transferencia (Semadet, 2021). La instalación de una estación de monitoreo atmosférico que pueda ofrecer mediciones dinámicas precisas con equipos de referencia, como las estaciones que tiene actualmente el Simaj, resulta altamente costosa, tanto para su equipamiento como para su instalación y operación. Debido a esto, el proyecto contempla la aplicación de treinta sensores de bajo costo en vehículos y diez sensores en la zona industrial de Miravalle y el centro de Guadalajara. Aunque estos sensores no tienen el mismo grado de precisión que los instrumentos de referencia, dan información complementaria valiosa para el proceso de análisis del comportamiento de la calidad del aire en el AMG, y principalmente, en las zonas que actualmente no se encuentran dentro del área de influencia del Simaj.

El proyecto contempla también una plataforma de modelado matemático y análisis geoespacial de la calidad del aire, que incluye el desarrollo de módulos de análisis químico-matemático y sistemas de información geográfica y satelital. La plataforma de información se anidará en la Universidad de Guadalajara y Semadet para fines de monitoreo de calidad del aire e investigación. También, el sistema se vinculará con la red meteorológica de la región, el servicio meteorológico nacional y otras plataformas internacionales como Copernicus, para contar con información detallada

y pronósticos meteorológicos que se incorporarán en los procesos de modelado. Del mismo modo, se considera recopilar e incorporar las bases de datos correspondientes a los inventarios de emisiones disponibles, para emplear esta información en los sistemas de modelado atmosférico. Se trabajará también en la actualización de la estimación de los factores de emisión de fuentes móviles, para que refleje de manera más adecuada la realidad de la región.

El sistema Aired representa una apuesta importante por parte del estado de Jalisco en la generación de información precisa para la toma de decisiones en temas de calidad del aire. Si bien este programa se encuentra aún en sus primeras etapas de desarrollo y no se cuenta aún con una versión utilizable de la plataforma, se espera que cuando se complete sea motor para la gestión de la calidad del aire en el AMG, así como en la generación de políticas enfocadas a atacar la problemática en las zonas más vulnerables de la ciudad.

Mi Macro Periférico

El programa Mi Macro Periférico constituye una de las apuestas más ambiciosas de la actual administración del estado. Este proyecto representa la segunda línea de BRT (*Bus Rapid Transit*) del AMG, que consta de 41 km a lo largo del anillo periférico Manuel Gómez Morín. Cuenta con 42 estaciones y tiene correspondencia con las líneas 1 y 3 del tren ligero de Guadalajara, las líneas 1 y 4 del Sitren y Mi Macro Calzada. Además de la línea de transporte masivo, el proyecto considera también la renovación de entornos urbanos en cada estación con jardineras, baños, ciclovías y bici-puertos, entre otras instalaciones (Gobierno del Estado de Jalisco, 2022).

Se estima que este sistema es utilizado por 240 000 usuarios al día, convirtiéndolo en una de las estrategias de mayor cobertura en temas de movilidad que se han implementado en los últimos años en el país. Además, al sustituir algunas de las líneas de transporte público que recorrían el anillo periférico por autobuses de bajas emisiones, se disminuirán los tiempos de traslado de la población y en la cantidad de viajes en transporte particular, por lo que se espera una disminución en las emisiones de fuentes móviles en el área de influencia del BRT.

Si bien esta estrategia promete mejorar la movilidad y la calidad del aire en el AMG, aún hay acciones pendientes en este tema como fortalecer las restricciones de circulación al transporte de carga que transita por la vialidad, ya que actualmente estas están en vigor solo en una franja horaria reducida; se podría agilizar la circulación y por lo tanto disminuir las emisiones a la atmósfera si se ampliaran o agregaran otras franjas horarias a estas restricciones.

Operativos invernales

La temporada invernal en Jalisco es la más problemática en temas de calidad del aire; la conjunción de fenómenos meteorológicos como la inversión térmica y la baja de humedad ambiente con prácticas como las quemas de fuegos artificiales, las quemas agrícolas en los alrededores del AMG y la producción artesanal de la industria ladrillera, establecen condiciones para que se presenten episodios de mala calidad del aire. Por ejemplo, el 25 de diciembre de 2018 se presentó un episodio de contingencia ambiental fase III, registrándose en la zona de Miravalle un promedio de concentración de PM_{10} de $549 \mu\text{g}/\text{m}^3$ en el intervalo de 0 a 8 horas de ese día, valor más de siete veces superior al límite de la norma ($75 \mu\text{g}/\text{m}^3$). Este evento se atribuye a las quemas de juegos pirotécnicos y de neumáticos que se acostumbran a hacer durante los festejos de Navidad.

En este sentido, la Semadet ha implementado los operativos invernales (Gobierno del Estado de Jalisco, 2021), que buscan prevenir este tipo de eventualidades, llevando a cabo estrategias de vigilancia y prevención entre las que se encuentran:

- La suspensión en su totalidad de las quemas en hornos ladrilleros y maceteros del 20 de diciembre al 7 de enero. Además, se brindará apoyo en especie y apoyo económico a los fabricantes de ladrillo, para compensar el paro de sus actividades de producción.
- Se prohíben las quemas agropecuarias en el AMG y sus inmediaciones.
- Se establecen campañas de concientización a la población sobre la quema de fuegos artificiales y fogatas, y su impacto ambiental.
- Campañas de decomiso de pirotecnia en tianguis y cruceros.

Si bien posterior al evento de contingencia fase III del 25 de diciembre de 2018 no se ha presentado ya otra eventualidad de esta categoría, no es posible atribuir completamente esta situación al éxito de esta estrategia, ya que como se ha mencionado en secciones anteriores, no existe un proceso de seguimiento y evaluación de impacto de las estrategias implementadas. Sin embargo, la percepción es que este tipo de estrategias sí han tenido un impacto positivo en la calidad del aire.

Análisis y recomendaciones

Como se ha mencionado ya, la calidad del aire en el AMG ha empeorado en los últimos años debido principalmente al crecimiento del parque vehicular y de las actividades productivas. Se reconoce que esta es una problemática importante y que requiere del establecimiento de estrategias coordinadas entre diversos actores gubernamentales para poderla mitigar. En este tenor, la actual administración del estado de Jalisco ha implementado acciones importantes en temas de calidad del aire, que buscan no solo disminuir las emisiones de contaminantes criterio, sino también de gases de efecto invernadero. A pesar de que se ha destinado una importante cantidad de recursos para mejorar aspectos clave como la movilidad de la población y la regulación de las emisiones de contaminantes, no se ha logrado alcanzar una mejora considerable en la calidad del aire de la ciudad. Sin embargo, estrategias como Mi Macro Periférico, Verificación Responsable y Aired establecen fuertes bases en la metodología de trabajo para lograr una gestión adecuada de la calidad del aire, basada en el análisis de la información y la implementación de estrategias de reducción de emisiones, que tendrán frutos importantes a mediano plazo.

Con respecto a las emisiones de fuentes fijas y de área, han existido iniciativas de regulación de estas. El plan Proaire de Jalisco contempla acciones como la promoción del uso de combustibles limpios en el sector industrial, el establecimiento de convenios de cooperación con industrias clave como la papelera, vidriera, azucarera y ladrillera, entre otras. Sin embargo, el éxito de estas estrategias se ha visto limitado debido a la falta de un proceso de concientización al sector industrial sobre la importancia de la

calidad del aire, así como por la falta de estímulos para la implementación de tecnologías con menores emisiones.

El sistema Aired que se está desarrollando por Aria Technologies en colaboración con la Universidad de Guadalajara ofrecerá una plataforma de información importante para hacer modelado y diagnóstico de la calidad del aire en el AMG, a la vez que amplía la cobertura del sistema de monitoreo atmosférico, pero aún representa un esfuerzo aislado que se enfoca solo en calidad del aire. En su lugar, una estrategia integral de planeación urbana que incluya información y análisis geoespacializado de aspectos como movilidad, vialidad, islas de calor, densidad de unidades económicas, escuelas y salud, además de información de calidad del aire, amplificaría de manera considerable el potencial de impacto de la toma de decisiones y la gestión ambiental de la ciudad.

Para asegurar el éxito de estas y otras estrategias que se decidan impulsar, será importante establecer mecanismos de seguimiento y evaluación de impacto que proporcionen información para contrastar el esfuerzo y recursos requeridos, con la magnitud del beneficio alcanzado, y así priorizar aquellas estrategias que presenten mayor impacto. También es importante establecer fuertes campañas de concientización a la población en temas de calidad del aire y de la importancia de las estrategias de atención, ya que el desconocimiento de la problemática, así como la pobre percepción de la implementación de estas estrategias, dificulta su operación. Por el contrario, una buena campaña de educación en temas de calidad del aire permitirá que la población se pueda apropiar de estas y otras estrategias, así como de tener un rol más activo en el control y mitigación de la mala calidad del aire.

Finalmente, se recomienda también establecer una mayor vinculación y coordinación entre distintas instancias, como secretarías, gobiernos municipales y estatal, protección civil, procuraduría ambiental, universidades y centros de investigación, entre otras, para facilitar el desarrollo e implementación de las diferentes estrategias de control de la calidad del aire. Del mismo modo, también es necesario implementar y fortalecer estas estrategias en el resto del estado, y no solamente en el AMG, ya que, en la actualidad, existen pocos esfuerzos en zonas urbanas importantes como Puerto Vallarta, Lagos de Moreno y Ocotlán.

Referencias

- Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León (2019). Cartilla sobre el derecho a respirar un aire puro. En <https://www.cedhnl.org.mx/bs/secciones/publicaciones/cartillas/Cartilla-dh-a-respirar-aire-puro.pdf>
- Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Ambientales (31 de diciembre de 2017). Clasificación de los contaminantes del aire ambiente. En <https://www.gob.mx/cofepris/acciones-y-programas/2-clasificacion-de-los-contaminantes-del-aire-ambiente>
- Congreso del Estado de Jalisco (15 de diciembre de 2015). Ley para la acción ante el cambio climático del estado de Jalisco. En https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/40805/2015_jal_ley_acc.pdf
- CURIEL BALLESTEROS, A. y Garibay Chávez, M. G. (2008). *Contaminantes atmosféricos en la Zona Metropolitana de Guadalajara de impacto en la salud ambiental*. Guadalajara. Universidad de Guadalajara.
- Gobierno del Estado de Jalisco (15 de diciembre de 2021). Operativo invernal en materia de calidad del aire 2021-2022. En <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/137382>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2021). Programa de verificación responsable. En <https://verificacionresponsable.jalisco.gob.mx/que-es-verificacion/>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2022). Mi Macro Periférico. En <https://mimacro.jalisco.gob.mx/>
- INECC (2019). Informes Nacionales de Calidad del Aire. En <https://sinaica.inecc.gob.mx/pags/informes.php>
- Instituto de Información Estadística y Geografía de Jalisco (2021). En <https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2021/02/AMG.pdf>
- Instituto de Información Estadística y Geografía de Jalisco (31 de agosto de 2021). Crecimiento del parque vehicular en Jalisco y el AMG 2000-2020. En https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2021/08/Ficha-Informativa_Parque-vehicular-2000-2020.pdf
- Organización Mundial de la Salud (22 de septiembre de 2021). Contaminación del aire ambiente. En [https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ambient-\(outdoor\)-air-quality-and-health](https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/ambient-(outdoor)-air-quality-and-health)
- Semadet (29 de enero de 2013). Plan de respuesta de emergencias y contingencias atmosféricas de Jalisco. *Periódico Oficial del Estado de Jalisco*.

- Semadet (2016). Informes de calidad del aire en la Zona Metropolitana de Guadalajara. En <https://aire.jalisco.gob.mx/publicaciones2>
- Semadet (6 de diciembre de 2019). Programa Jalisco Respira. En <https://semadet.jalisco.gob.mx/prensa/noticia/801>
- Semadet (2021). Aired-Predicción y modelación atmosférica. Guadalajara. Gobierno del Estado de Jalisco.
- Semarnat (2016). Inventario Nacional de Emisiones de Contaminantes Criterio. En <https://gisviewer.semarnat.gob.mx/wmaplicacion/inem/>
- Semarnat (2017). Estrategia Nacional de Calidad del Aire 2017-2030. En https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/195809/Estrategia_Nacional_Calidad_del_Aire.pdf

22. Programa de control de la contaminación atmosférica vehicular del AMG

Adrián Fernández Bremauntz
Eduardo Santana C.

Introducción

El tema de la contaminación atmosférica y la estrategia de verificación de emisiones a vehículos es un tema político, de salud pública y ambiental de alta importancia. Y por este motivo el análisis de la política pública y las respuestas de diversos actores de la sociedad civil debe estar basada en información fidedigna, especialmente por el nivel de desinformación mediática que el tema ha generado en Jalisco.

La contaminación atmosférica mata y ocasiona el cambio climático. Se estima que al año hay unos siete millones de muertes prematuras en el mundo asociadas a la mala calidad del aire. La Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que unas 14 700 personas fallecen en el país anualmente por contaminación atmosférica. El sector transporte es uno de los que contribuye con mayores emisiones de contaminantes que afectan a la salud y de gases de efecto invernadero. En las cinco principales áreas metropolitanas de México las pérdidas por externalidades negativas se estiman cerca del 4% del Producto Interno Bruto (PIB) (ONU-Habitat, 2017, p. 91).

En el área metropolitana de Guadalajara (AMG) fallecen unas ochocientas personas al año por contaminación atmosférica (OMS, 2022; OPS, 2022). A esta preocupante cifra se deben sumar las afectaciones crónicas no letales, pero que implican diversos problemas de salud con repercusiones

económicas por la disminución de la productividad, el ausentismo laboral y la disrupción de actividades familiares (INECC, 2014, p. 51). Estos niveles de mortalidad prematura en el AMG superan a la suma de dos años de muertes por accidentes automovilísticos en el estado de Jalisco (por ejemplo, en 2019-2020 hubo 574 muertes, y en 2017-2018 hubo 743 muertes; IIEG, 2021a).

Además de las emisiones contaminantes que afectan a la salud (óxidos de nitrógeno, compuestos orgánicos volátiles y partículas finas), los vehículos automotores también son importantes fuentes de bióxido de carbono (CO_2) o de carbón negro (hollín), que ocasionan el cambio climático que actualmente genera el efecto invernadero, sequías, inundaciones, elevación del nivel del mar, incendios forestales desastrosos y mayores daños por huracanes y tormentas (IPCC, 2022). En ciudades mexicanas el transporte contribuye con el 20.4% de la emisión de gases de efecto invernadero, de los cuales el 16.2% proviene del subsector automotor, principalmente por el transporte individual motorizado. Los automóviles particulares generan el 18% de las emisiones de CO_2 .

Por tanto, el tema de la contaminación atmosférica y mecanismos para su control y reducción no es trivial, debe tratarse con responsabilidad, ya que el objetivo es salvar vidas, se trata del mantenimiento de la productividad social y económica, y de mejorar la salud de los habitantes. Controlar estas fuentes permitiría atender simultáneamente los problemas de calidad del aire y del cambio climático. Según una evaluación científica independiente que evaluó la acción climática de los gobiernos del mundo y su relación con el Acuerdo de París, México tiene una política altamente insuficiente para combatir el cambio climático (Climate Action Tracker, 2020).

Las principales fuentes de contaminantes en el área metropolitana de Guadalajara (AMG) son:

a) Las fuentes móviles, que incluyen el parque vehicular en Jalisco, el cual creció 209% en las últimas dos décadas, alcanzando actualmente más de cuatro millones de vehículos (IIEG, 2021b), pero sobre todo por los altos niveles de emisión de contaminantes de muchos de los vehículos en circulación que durante años no tuvieron que cumplir con ningún estándar de desempeño ambiental; b) las fuentes de área, asociadas a las quemas agrícolas, las cuales, además de ser una de las principales fuentes de contaminación en el AMG, también ocasionan incendios

forestales que empeoran aún más la calidad del aire (Semadet, 2021a, p. 52), y c) las fuentes fijas, representadas principalmente por la industria alimenticia, las ladrilleras en el oriente y sur de la ciudad, aunque pueden incluir en sitios puntuales dispendios y restaurantes de asado de pollos y carnes o de vendedores ambulantes que utilizan carbón, las cuales se ven reflejadas en el aumento de puntos en el Índice Metropolitano de Calidad del Aire (Imeca).

A lo largo de varias décadas de aplicación en ciudades europeas, asiáticas y de los Estados Unidos, los programas de verificación vehicular obligatorios (pvvo) han demostrado ser una herramienta costo-efectiva de gran utilidad para mejorar paulatinamente la calidad del aire en grandes zonas urbanas (Padilla *et al.*, 2019). Los mayores beneficios de este tipo de programas se logran cuando se implementan junto con el mejoramiento de los medios de transporte público masivo para disminuir el tránsito de vehículos en la ciudad. En México, si bien existen leyes federales que obligan a los gobiernos estatales a establecer programas de verificación y a que sus flotas cumplan con los niveles máximos permitidos de emisión de contaminantes, muchas ciudades y estados no cumplen con esta obligación. Por su parte, las normas federales que establecen los niveles permisibles de emisión de contaminantes para vehículos tanto nuevos como en circulación (usados) tienen un rezago de más de diez años en comparación con otros países. Aun así, en nuestro país hay antecedentes valiosos para poner en contexto el programa de verificación vehicular de Jalisco.

En los momentos de crisis atmosférica, como la que sufrió la Ciudad de México en los ochenta y noventa, se implementaron medidas adicionales para contener la contaminación atmosférica, como la verificación vehicular obligatoria y el programa Hoy no circula (Profeco, 2018). Ambas medidas han sido siempre impopulares, y falsamente se ha manifestado que no han tenido impactos positivos. Estas medidas, aunadas a la renovación de la flota vehicular y la implementación de transporte masivo, lograron reducir en veinte años la contaminación atmosférica, convirtiendo este exitoso programa en un referente internacional. El ozono se redujo más del 25% en ese periodo (Proaire CDMX, 2018, pp. 185-188; Valtierra, 2019). Sin embargo, aun con estos logros, en diferentes momentos del año la contaminación atmosférica en la CDMX rebasa los estándares de salud.

Consideraciones contextuales

Quedando establecido el daño a la salud que causa la contaminación generada por los automóviles, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y otras instancias han diagnosticado los beneficios que genera la aplicación de los programas de verificación vehicular (Semarnat, 2021a; McConnell, 1990; Keall y Newstead, 2013):

- Inducen el mantenimiento periódico de los vehículos, lo que genera ahorro en el consumo de combustible para sus propietarios y menores emisiones contaminantes en vehículos de todas las edades.
- Fomenta la renovación del parque vehicular, reduciendo con ello la antigüedad de la flota.
- Incentiva la introducción de tecnologías y combustibles más limpios.
- Reduce las emisiones de los vehículos, contribuyendo a la mejora de la calidad del aire y la protección de la salud de las personas.

Es importante notar que un automóvil va emitiendo cada vez más contaminación a lo largo de su vida útil, entre otras razones porque el equipo de control de emisiones contaminantes (convertidor catalítico) se va deteriorando con el tiempo y va perdiendo su eficiencia en capturar los gases emitidos por el escape. Pero también debe notarse que las tecnologías de control de emisiones han evolucionado y mejorado mucho en los últimos treinta años. Al salir de fábrica los vehículos de las décadas de los ochenta y principios de los noventa tenían niveles de emisión de contaminantes veinte a cincuenta veces mayor que muchos vehículos modernos que cumplen con estándares de “ultra-bajas emisiones”. Es por ello que se requiere una renovación del parque vehicular. Los vehículos muy antiguos, aun con poco kilometraje, tienen niveles muy altos de emisión de contaminantes.

La verificación vehicular —a pesar de su importancia para salvar vidas—, es tema controversial propenso a politizarse para atacar a los gobiernos en turno, sea cual sea el partido político en el poder. Generalmente se aduce a que no tiene impacto, que es una medida recaudatoria, y que establece situaciones para la corrupción. Las tres cosas ocurren cuando se implementan mal los programas de verificación. Pero hay muchos ejemplos

donde estos programas funcionan bien. Por este motivo es importante hacer las siguientes observaciones éticas y de derechos ciudadanos como marco referencial para el análisis de la política pública sobre contaminación atmosférica de procedencia vehicular:

1. Oponerse a la verificación vehicular y reducción del uso del automóvil en ambientes urbanos va en contra de la salud pública y la justicia social. No así el oponerse a esquemas de verificación mal implementados en esquemas de corrupción, que es una responsabilidad de todos los ciudadanos.
2. El argumento de que el sistema de verificación y control del tránsito vehicular viola derechos de los ciudadanos no es correcto, porque no existen derechos humanos para contaminar, pero sí existe el derecho humano a un medio ambiente sano, el derecho a la salud (a respirar un aire no contaminado). Tampoco existe un derecho humano a moverse en automóvil por las calles y las carreteras, pero sí existe un derecho humano a construir una vida digna trabajando, lo que muchas veces requiere el uso de un auto.
3. Si bien es casi imposible no contaminar durante procesos de movilidad, todo ciudadano tiene la responsabilidad de minimizar su impacto, y el Estado tiene la responsabilidad de obligar a los ciudadanos a no afectar a otros conciudadanos por su contaminación. Las prohibiciones de fumar en espacios públicos para proteger la salud de los fumadores son un ejemplo de este principio.
4. En el caso de la verificación vehicular, el estado de Jalisco actúa aplicando el concepto de que “el que contamina paga”, que se aplica desde hace muchos años en Europa y Estados Unidos. El causante de la contaminación tiene la obligación de prevenir o remediar el daño causado. No es correcto que el costo escondido del deterioro de la salud pública, del paisaje y del ambiente lo tengan que pagar y subsidiar todos los ciudadanos con sus enfermedades respiratorias al exponerse a la contaminación de los autos en mal estado. Esto es especialmente injusto para la mayoría de la población, generalmente de bajos ingresos, que viaja en transporte público y no tiene automóvil.
5. No se le debe pasar a la sociedad en general (al Estado) los costos por la construcción y operación de los centros de verificación, incluyendo el pago de los sueldos de los operadores, la compra y mantenimiento de

los dinamómetros, computadoras y analizadores, así como el *software* especializado para procesar la información. Todos estos costos deben ser asumidos por ese sector minoritario de la población que debe ser regulado: los automovilistas. Si todos estos gastos fueran cubiertos por el gobierno con recursos públicos, se generaría pérdida en costo de oportunidad. Esto es, se utilizarían recursos públicos limitados para subsidiar automovilistas en vez de destinarse a otros rubros más importantes como la educación, la salud o la infraestructura para mejorar el transporte público. Además, ofrecer un programa de verificación gratuito estaría ofreciendo subsidios importantes para los grupos poblacionales de mayor ingreso: los que tienen automóvil.

6. Dados los antecedentes de corrupción en programas de verificación previos en Jalisco y en otros estados (alteración de resultados de las verificaciones, uso de autos “madrinas” sustitutos, venta de hologramas, etc.) cualquier nuevo programa debe estar blindado ante dichas prácticas, que evitan el logro de los objetivos ambientales y deterioran el tejido social en la ciudad (Amador, 2017; Semadet, 2019).
7. Los esquemas de verificación vehicular no se deben implementar en aislamiento. Deben ir acompañados por otras políticas de reducción de tráfico vehicular en las ciudades, lo que implica una estrategia integral que disminuya la expansión urbana territorial, genere espacios urbanos mixtos y compactos que permita la movilidad no motorizada (peatonal, bicicleta) y aumente las oportunidades (infraestructura) de transporte público masivo accesible. Este último punto requiere romper con el poder del llamado “pulpo caminero” que durante décadas ha controlado a los políticos del estado (Arellano Ríos, 2018).

La política pública de verificación vehicular

El objetivo del Programa de Verificación Vehicular Obligatorio (PPVO) es regular y limitar las emisiones de contaminantes que afectan la salud, como compuestos orgánicos volátiles (hidrocarburos), monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno y de partículas finas. El procedimiento de medición también genera información sobre las emisiones de bióxido de carbono, el más común de los gases de efecto invernadero y que guarda una correlación

directa con el consumo de combustible de los vehículos. En México existe una norma federal (NOM-041 Semarnat) que obliga a las autoridades locales de todo el país a implementar programas de verificación vehicular obligatoria. La norma establece los niveles máximos permisibles de emisión de contaminantes para los vehículos en circulación. Estos niveles varían de acuerdo con la edad del vehículo que a su vez refleja el grupo tecnológico al que pertenecen las unidades.

Los automóviles que salieron de agencia hace quince o veinte años, aun nuevos tenían niveles de contaminación de cincuenta a cien veces mayores que los coches de los últimos cinco años que cumplen con normas internacionales. No es solo por la edad del vehículo, sino porque la tecnología avanzó. Los autos viejos, si están en buen estado mecánico y afinados, pueden pasar la verificación, porque no se les pide que pasen al mismo nivel de verificación respecto de carros más modernos. Los vehículos modernos, de menos de diez años, que traen convertidores catalíticos de calidad requieren gasolina con un contenido muy bajo de azufre, para que este elemento no dañe al convertidor. Los carros con convertidor catalítico, incluso aquellos con inyección de combustible, deben también revisarse porque el convertidor no dura para toda la vida. Dependiendo de la intensidad de uso del vehículo, debe cambiarse luego de unos diez años. A pesar de la existencia de esta norma, la mayoría de las ciudades del país no han podido o no han querido establecer programas de verificación vehicular adecuados, lo que ocasiona que tengan una pobre calidad del aire que afecta la salud de sus habitantes.

Dos herramientas fundamentales para una adecuada gestión de la calidad del aire en las grandes ciudades es la elaboración de un inventario completo de las fuentes de emisión de contaminantes y de una red de monitoreo atmosférico. El inventario es necesario para determinar en términos cuantitativos la importancia relativa de las diferentes fuentes de contaminación y poder diseñar acciones y políticas de control costo-efectivas que prioricen la atención a las principales fuentes de emisión. Se requiere una red de monitoreo para poder caracterizar de manera confiable y representativa la variación espacial y temporal de los contaminantes en una cuenca atmosférica como la del AMG. Esta información permitirá a su vez evaluar los riesgos a la salud de diferentes grupos poblacionales y emprender las medidas de control y prevención que permitan reducir los riesgos

a la salud de la población en general. Esto es importante para corregir problemas de justicia social porque generalmente se detecta una correlación en la cual los sectores más pobres de la ciudad tienen mayor exposición al aire contaminado y padecen los problemas de salud que este causa.

Está ampliamente documentado que la red de monitoreo actual del AMG es inadecuada para evaluar las acciones de política pública en materia atmosférica. Durante varios años se ha recomendado que debe ampliarse y fortalecerse para que pueda cumplir adecuadamente su función (Orozco, 2006, pp. 485-507; Camacho, 2006, p. 162; Hernández Candía *et al.*, 2018, pp. 26-34). Desde 1996 que se instaló la red de monitoreo de la calidad del aire hasta la fecha ha tenido un mínimo crecimiento, que no ha sido suficiente para atender el acelerado crecimiento de la ciudad, principalmente hacia Tlajomulco en el sur, Zapopan al norte y Zapotlanejo al oriente. Resulta urgente incrementar el presupuesto asignado para las tareas de monitoreo, así como para crear las capacidades que permitan elaborar y calibrar modelos de pronóstico de la calidad del aire que combinen los datos de emisión de contaminantes con los de las concentraciones atmosféricas y la información meteorológica de la ciudad. El desarrollo de un buen sistema de medición, modelación y pronóstico de la calidad del aire permitirá a las autoridades establecer un programa de contingencias por episodios de elevada contaminación que priorice la protección de la salud de la población.

Si bien el proyecto para el desarrollo de un modelo de predicción de la calidad de aire con la embajada de Francia y la empresa Aria Technologies es un paso en la dirección correcta (Semadet, 2021a), no se avanza lo suficiente. Aunque esto es de conocimiento general, la actual administración no ha incluido el monitoreo del aire dentro de sus prioridades. Los presupuestos para las refacciones y la adecuada operación de las estaciones de monitoreo atmosférico son insuficientes, tal como se ve en los distintos informes de egresos del estado (Gobierno del Estado de Jalisco, 2022). Esto genera fallas en los equipos, causando que las estaciones queden fuera de operación (Semadet, s.f. a, b). Lo anterior causa un agravio directo a la población, especialmente las de municipios como Tlajomulco, cuya población está en aumento, y aumentará con la construcción de la línea 4 del tren ligero. El desconocimiento de la calidad del aire en estas zonas impide tomar decisiones para proteger la salud de las personas, emitir alertas oportu-

tunas y orientar el desarrollo a mejorar la calidad del aire. Esto es un grave error que puede ser fácilmente resuelto, ya que solo requiere de voluntad y financiamiento, y que además no es excesivo considerando el impacto en la salud (Semarnat-INECC, 2014, p. 21).

La última ampliación que tuvo la red de monitoreo atmosférico fue en 2017, sin embargo, el crecimiento de la ciudad principalmente hacia Tlajomulco en el sur, Zapopan al norte y Zapotlanejo al oriente demanda una ampliación de la cobertura de al menos cinco estaciones más. Se requiere voluntad, presupuesto y desarrollar criterios y parámetros de aire y salud, de forma simultánea y anticipada, para que no se implementen políticas públicas reactivas. Dado que esta necesidad se ha manifestado durante muchos años, la única explicación posible, es que el gobierno no desea que lo evalúen con sus propios datos. Esto no es ético.

El principio en el que se basa el PVVO en Jalisco y en muchas partes del mundo es el de que el gobierno del estado el emisor de gases con su vehículo paga la prueba, que cubre por una parte los costos operativos de la misma verificación, y otra parte del costo es destinada al Fondo de Protección al Ambiente del Estado de Jalisco (Fepaj) para ejecutar proyectos ambientales de compensación, principalmente de calidad del aire y de adaptación y mitigación al cambio climático. Este es un esquema virtuoso, si se aplica bien, pues permite la redistribución de un recurso aportado por los automovilistas (que en promedio tienen mayor ingreso) para beneficio de sectores más amplios de la población que son de menor ingreso. Actualmente los proyectos a los que van destinados estos fondos incluyen el programa de Resiliencia Hídrica y el saneamiento del Estero El Salado y Boca Negra en Puerto Vallarta, entre otros.

El PVVO de Jalisco ha sido considerado erróneamente por algunos como “simplemente un mecanismo recaudatorio” que no persigue fines de mejoría ambiental. Este no es un argumento válido que justifique detener el programa de verificación y que continúen en Jalisco las muertes por contaminación atmosférica. Se ha mencionado que algunos estados (el intento más reciente es el de Nuevo León) ofrecen el servicio de verificación vehicular de forma gratuita. Una verificación gratuita es un esquema injusto, ya que aumenta la inequidad causando que el subsidio lo tengan que cubrir quienes no son los causantes de la contaminación. Además, le reduce fondos públicos para contrarrestar los daños de la contaminación a

la salud pública y al medio ambiente. El servicio de verificación vehicular gratuito en Jalisco es inviable, y se ha demostrado que los servicios que tienen un costo responsabilizan a los dueños de las fuentes de contaminación y los programas son más exitosos (CABQ, 2022).

Por estas razones el PVVO no puede ni debe ser gratuito. Sin embargo, esto no implica que se le dé un cheque en blanco al gobierno, ya que en el pasado se ha detectado que el gobierno ha aumentado el tiempo estimado de retorno de la inversión, otorgando las concesiones a privados por más tiempo que el debido y eso se debe fiscalizar y evitar.

El papel de la sociedad civil y la justicia social

Hay tres cuestiones que los grupos de la sociedad civil y los partidos políticos deben exigir a los gobiernos estatales en turno con relación al PVVO: asegurar que la verificación sea obligatoria para todos, incluyendo las unidades de transporte público de pasajeros; la rendición de cuentas sobre el uso de recursos recaudados para el Fepaj, y una estricta supervisión para evitar la corrupción alrededor de la aplicación del programa. Existe abundante experiencia nacional e internacional previa que muestra que al principio algunos automovilistas que usan vehículos en pésimo estado tratarán de pasar la prueba de verificación por medios fraudulentos. De igual forma, se ha demostrado que los programas que se implementan con esquemas “voluntarios” están destinados al fracaso, como ocurrió en tiempos pasados en Monterrey y en varias ciudades fronterizas. El mejor esquema para el programa es que se cobrara una cantidad razonable por la verificación y que los recursos se etiqueten transparentemente, que los ciudadanos vean a dónde van esos dineros: red de ciclovías, señalización, más transporte público masivo, mejoras de red de monitoreo atmosférico, en el combate y prevención de incendios, y programas de mitigación de cambio climático y conservación de la biodiversidad.

La ciudadanía debe participar en vigilar la adecuada transparencia y rendición de cuentas del programa. Lo primero es que el gobierno del estado asegure que quienes ganaron las licitaciones e invirtieron recursos significativos en la instalación de los centros de verificación no están involucrados también en negocios complementarios con conflictos de

intereses. Por ejemplo, que no estén asociados a los talleres mecánicos que afinan los vehículos, o que ofrecen “preparar” los vehículos para pasar la verificación vehicular. Esto generaría oportunidades para la corrupción. El gobierno del estado debe demostrar que contempla el uso del *software* especializado, así como de cámaras de vigilancia y técnicas estadísticas para la evaluación de las bases de datos, para mantener a raya los intentos de corrupción. Adicionalmente, las tareas de fiscalización por parte de las autoridades deben de ir acompañadas de la aplicación de sanciones financieras ejemplares para los propietarios de aquellos verificentros donde se demuestren actos de corrupción.

El diseño e implementación de buzones y observatorios ciudadanos es fundamental para que la ciudadanía contribuya a minimizar esos posibles actos. Para el caso de Jalisco, el riguroso y costoso esquema tecnológico implementado por el gobierno del estado impide la corrupción y el conflicto de interés de sistemas anteriores porque logra, por una parte, contar con un solo proveedor de tecnología que impide, al contar con candados procedimentales —como videovigilancia, controles biométricos de quienes hacen la prueba y distintivos vinculados a bases de datos de la verificación—, que los prestadores del servicio manipulen los equipos y el *software*. Por otro lado, separa a los agentes encargados de realizar mejoras mecánicas (los talleres) de los encargados de hacer la verificación de gases (centros de verificación), imposibilitando también la modificación de los resultados obtenidos. Los representantes de los partidos políticos de oposición al gobierno estatal en turno no deberían intentar golpetear, boicotear ni lucrar políticamente a costa de atacar al impopular PVVO, que sin duda traerá beneficios para la mayoría de la población, como se ha demostrado en múltiples ocasiones.

La verificación es obligatoria y tiene un costo razonable de 500 pesos, y se pide solo una vez al año (en la CDMX se realiza dos veces al año). Esto, sin embargo, ha disgustado a los ciudadanos, que organizados han encontrado eco en las fuerzas de oposición partidista y líderes de opinión que de forma irresponsable han exhortado a la cancelación del programa. Usan argumentos que tienen cierta validez: se está saliendo de la pandemia, muchas familias fueron afectadas por el huracán Nora y por tanto no pueden cambiar sus vehículos y cumplir los parámetros de la verificación.

Los ciudadanos más humildes y de menor ingreso no cuentan con automóvil, se mueven en transporte público y son el segmento de la población mas afectada por la contaminación. Como se mencionó al inicio de este artículo, nadie debe imponer al resto de la población el respirar altos niveles de contaminación producidos por un vehículo particular en mal estado, sea cual sea la edad del vehículo. A fin de ofrecer un trato equitativo a los propietarios de vehículos de diferentes edades, la norma aplica un nivel de emisión de contaminantes bastante más laxo a los vehículos más antiguos. Sin embargo, si estos se encuentran en pésimo estado mecánico y de funcionamiento no podrá pasar la prueba de verificación y no podrá circular hasta que sea reparado.

El caso de la verificación vehicular es un ejemplo donde la política y acciones del gobierno deben ir apoyados por las acciones de la población en general, y esto solo se logra si mediante la educación y la cultura se comprende que el sacrificio o molestia individual es mucho menor que el problema y el daño colectivo que general.

La política de verificación vehicular nunca va a ser popular, pero es necesaria para proteger la salud, y para garantizar que la sociedad en su conjunto no paga con su salud la falta de mantenimiento de algunos vehículos individuales. No obstante, sería conveniente implementar alternativas de apoyo por medio de tarifas preferenciales o incentivos para la sustitución de vehículos a aquellos sectores de la población que tienen bajos ingresos y dependen de sus vehículos para ganarse la vida. Si la política pública se implementa correctamente, siguiendo las observaciones de los expertos y la experiencia en otras ciudades, se puede garantizar que en dos años se detectará una reducción medible de los niveles de contaminación del aire.

Referencias

- AMADOR, D. (2017). Nuevas normas y la misma corrupción: con 200 pesos te aseguran pasar la verificación en Edomex. *Animal Político*. En <https://www.animalpolitico.com/2017/05/edomex-verificacion-corrupcion/>
- ARELLANO RÍOS, A. (2018). El transporte público en el área metropolitana de Guadalajara: agenda, proyectos y "gatopardismo". *Revista Mexicana de Análisis*

- Político y Administración Pública*, 7 (1), pp. 11-32. En <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6941561.pdf>
- CAMACHO, G. M. O. (2006). El control de la contaminación del aire en Guadalajara y Monterrey, una evaluación de los efectos de las relaciones comerciales y del diseño de políticas intergubernamentales [Tesis de maestría no publicada]. El Colegio de la Frontera Norte. En <https://www.colef.mx/posgrado/tesis/2004681/>
- City of Albuquerque (2022). Vehicle Emissions Testing. En <https://www.cabq.gov/airquality/vehicle-emissions-testing>
- Climate Action Tracker (2020). Mexico's updated NDC lowers its climate ambition and transparency, contrary to Paris Agreement rules. En <https://climateactiontracker.org/climate-target-update-tracker/mexico/>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2022). Presupuesto de egresos. Periódico Oficial del Estado de Jalisco. En <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/periodicos/presupuesto-de-egresos>
- Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (2022). Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability, the Working Group II contribution to the Sixth Assessment Report. IPCC. En https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf
- HERNÁNDEZ-CANDIA, A. M., Orozco-Medina, M. G., Ortiz-García, J. y García-Velasco, J. (2018). Calidad del aire por PM₁₀ Y PM_{2.5}, en puntos críticos de la Zona Centro de Guadalajara, Jalisco. *Revista de Ciencias Ambientales y Recursos Naturales*, 4(13) pp. 26-34.
- Instituto de Información Estadística y Geografía de Jalisco (2021a). Accidentes de tránsito por clase de accidente y año de ocurrencia, Jalisco 2010-2020. En https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2021/07/Ficha_Informativa_Accidentes_de_tr%C3%A1nsito_por_clase_de_accidente_2020.pdf
- Instituto de Información Estadística y Geografía de Jalisco (2021b). Crecimiento del parque vehicular en Jalisco y el AMG 2000-2020. En https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2021/08/Ficha-Informativa_Parque-vehicular-2000-2020.pdf
- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (2014). Valoración económica de los beneficios a la salud de la población que se alcanzarían por la reducción de las PM_{2.5} en tres zonas metropolitanas mexicanas. En <https://>

- www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/195224/2014_CGCSA_Beneficos_econ_micos_al_reducir_PM2.5.pdf
- KEALL, M. D. y Newstead, S. (2013). An Evaluation of Costs and Benefits of a Vehicle Periodic Inspection Scheme With Six-Monthly Inspections Compared to Annual Inspections. *Accid Anal Prev*, 58, pp. 81-7.
- MCCONNELL, V. D. (1990). Costs and benefits of vehicle inspection: a case study of the Maryland region. *Journal of Environmental Management*, 30(1), pp. 1-15. En <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S030147979090033S>
- ONU-Habitat (2017). Reporte Nacional de Movilidad Urbana en México 2014-2015. Contaminación, automóviles y calidad del aire. En <https://onuhabitat.org.mx/index.php/contaminacion-automoviles-y-calidad-del-aire#:~:text=Los%20autom%C3%B3viles%20particulares%20generan%20el,las%20medidas%20de%20prevenci%C3%B3n%20adecuadas>
- Organización Mundial de la Salud (2022). Salud. En <https://news.un.org/es/story/2022/04/1506592#:~:text=La%20mala%20calidad%20del%20aire,combustibles%20de%C3%B3siles%20que%20nos%20atan>
- Organización Panamericana de la Salud (2022). Calidad del aire. En <https://www.paho.org/es/temas/calidad-aire>
- OROZCO, M. (2006). Diagnóstico de Contaminación Ambiental en un Área Crítica del Centro de La Ciudad de Guadalajara. XVII Semana de la Investigación Científica Centro Universitario de Ciencias Biológicas y Agropecuarias (CUCBA). En https://www.academia.edu/42453656/Diagn%C3%B3stico_de_contaminaci%C3%B3n_ambiental_en_un_%C3%A1rea_cr%C3%ADtica_del_centro_de_la_ciudad_de_Guadalajara
- PADILLA, E., Robles, I. y López, P. (2019). La verificación vehicular como alternativa para combatir el cambio climático. Instituto de estudios legislativos. Estado de México. En <http://www.inesle.gob.mx/Investigaciones/2019/08-19VERIFICACIONVEHICULAR.pdf>
- Procuraduría Federal del Consumidor (2018). Verificación vehicular. El costo de no contaminar. Gobierno de México. En <https://www.gob.mx/profeco/documentos/verificacion-vehicular-el-costo-de-no-contaminar?state=published>
- Programa de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire de la Zona Metropolitana del Valle de México (ProAire ZMVM 2021-2030) (2021) Sedema, SMAGEM, Semarnath y Semarnat. Ciudad de México. En <http://www.aire.cdmx.gob>

mx/descargas/publicaciones/flippingbook/proaire2021-2030/pdf/ProAireZMVM2021-2030-VersionCompleta.pdf

Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (2019). Presentan Jalisco Respira, política integral para la gestión de la calidad del aire. En <https://semadet.jalisco.gob.mx/prensa/noticia/801>

Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (2021a). Presentan la operación y funcionamiento de la plataforma de modelación y predicción de calidad del aire. En <https://semadet.jalisco.gob.mx/prensa/noticia/1427>

Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (s. f. a). Calidad del aire AMG. En <https://aire.jalisco.gob.mx/>

Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (s. f. b). Sistema de monitoreo atmosférico de Jalisco (SIMAJ). Numeralia. Comparativo calidad del aire AMG Jalisco. 2021-2022. En <https://aire.jalisco.gob.mx/info/numeraliaimeca.pdf>

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales -Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) (2014). Valoración económica de los beneficios a la salud de la población que se alcanzarían por la reducción de las PM_{2.5} en tres zonas metropolitanas mexicanas. En https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/195224/2014_CGCSA_Beneficos_economicos_al_reducir_PM2.5.pdf

VALTIERRA, M. (2019). La calidad del aire en la CDMX. The Climate Reality Project. LA. En <https://www.climateReality.lat/clima101/la-calidad-del-aire-en-la-cdmx/>

23. Políticas públicas del agua: retos y oportunidades

Daniela Herrera González

José Arturo Gleason Espíndola

Introducción

La crisis del agua, como detonante de diversas problemáticas sociales, es resultado a su vez de factores como el desorganizado crecimiento urbano, la ineficiente distribución del recurso y el exponencial crecimiento demográfico. Como parte de este listado de variables, la falta de viabilidad de políticas públicas efectivas en la materia, así como la incapacidad institucional para llevar a cabo una gestión integral de los recursos hídricos en el estado, han conducido a un escenario cada vez más crítico, con menos agua disponible para consumo y más contaminación de las fuentes.

El presente trabajo evalúa algunos de los esfuerzos realizados por la actual administración estatal durante el periodo 2018 a 2021, analizando y evaluando los programas implementados en la entidad federativa, así como los objetivos de los planes de desarrollo y gobernanza correspondientes a los municipios del área metropolitana de Guadalajara (AMG), por representar la zona mayormente conurbada y habitada del estado. Este análisis se realiza en conformidad con lo estipulado por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la agenda 2030 de la ONU, específicamente el objetivo número seis relacionado a agua limpia y saneamiento, y sus respectivas metas. Como parte de la evaluación, se analiza además el plan institucional de la Secretaría de Gestión Integral del Agua, así como las acciones gubernamentales implementadas en los municipios del AMG mayormente vulnerables por falta de acceso o contaminación del recurso hídrico.

La primera parte del capítulo describe el funcionamiento del agua con el propósito de que el lector comprenda el funcionamiento de los componentes y etapas que conforman al sistema natural (ciclo del agua) y artificial o sistema hidrosanitario urbano (SHU), para de esta manera conocer sus principales problemas y establecer propuestas de solución. En el segundo apartado, se describen algunas de las principales problemáticas hídricas en Jalisco como parte del diagnóstico de las políticas implementadas, y, posteriormente, la evaluación de las mismas. Finalmente, se presentan algunas recomendaciones y conclusiones que pudieran ser un punto de partida para un cambio en la gestión del agua en Jalisco.

Funcionamiento del agua: sistema natural y sistema artificial

La comprensión del funcionamiento del agua es elemental para la construcción de una ciudadanía cada vez más informada y capacitada para su involucramiento en diversas cuestiones públicas relacionadas a la gestión hídrica, con el fin de hacer valer sus necesidades e intereses, exigiendo la incorporación de los mismos en la agenda pública con el fin de garantizar dos derechos humanos fundamentales como lo es el acceso a agua potable y saneamiento y el acceso a un medio ambiente sano, reconocidos como tales en el artículo cuarto constitucional.

Por otro lado, el reconocimiento de la importancia del funcionamiento del agua tendría que ser invariablemente traducido a un eventual cuidado del mismo. En términos generales, dimensionar los múltiples efectos de la degradación ambiental tendría que conducir a una preocupación por la preservación de los recursos naturales y al desarrollo de estrategias encaminadas a propuestas de solución para dar frente a la actual crisis climática en sus diversas vertientes. Apostando a ello, la educación ambiental y el fomento de la cultura del agua en particular juegan un papel fundamental para el manejo sustentable del recurso hídrico. El funcionamiento del agua puede dividirse en dos: sistema natural, entendido también como ciclo hidrológico o ciclo del agua (CA), y el sistema artificial, es decir, el Sistema Hidrosanitario Urbano (SHU).

Sistema natural

El primer sistema que conforma al funcionamiento del agua representa el pilar de la vida, de forma tal que la alteración anormal de alguna de sus variables comprometería potencialmente el equilibrio ecológico de todos los demás procesos naturales en nuestro planeta. Dichas variables son: precipitación, escurrimiento, infiltración, evaporación, evapotranspiración y condensación (Gleason, 2016). Por tratarse de un ciclo, la cronología del suceso de las variables resulta indiferente y, por tanto, la descripción de las mismas puede comenzar desde cualquier punto.

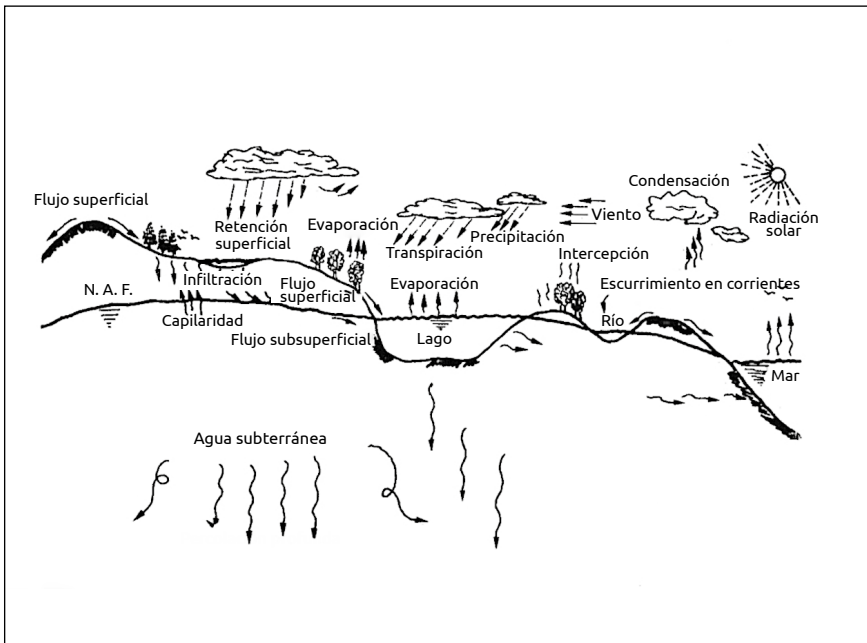


Figura 23.1. Ciclo del agua

Fuente: Aparicio (1989).

Describiendo al sistema, la variable del escurrimiento se refiere al agua que proviene de la precipitación y que circula sobre o bajo la superficie terrestre y llega a una corriente para ser expulsada finalmente por la salida de la cuenca. Este fenómeno se puede presentar de forma superficial, subsuperficial o subterránea (Aparicio, 1989, p. 27).

Por su parte, la etapa de *evaporación* en el ciclo hidrológico se refiere al proceso por el cual el agua pasa del estado líquido en que se encuentra en la superficie terrestre a estado gaseoso y se conduce finalmente a la atmósfera. La *transpiración* es el agua hecha vapor que se despidе de las hojas de las plantas, y la *evapotranspiración* es la combinación de evaporación y transpiración (Aparicio, 1989, p. 47).

Además, cuando una masa de aire se genera por la evaporación del agua desde la superficie terrestre hasta la atmósfera, disminuye su temperatura. Si la temperatura disminuye lo suficiente, puede comenzar la condensación y, posteriormente, la precipitación, es decir, la lluvia (Aparicio, 1989, pp. 116-117).

La última variable que conforma al sistema natural del agua es la infiltración. En esta etapa, el agua transcurre por gravedad de la superficie terrestre hacia las fuentes subterráneas (Aparicio, 1989, p. 179). De esta manera hemos descrito el funcionamiento del CA, reconociendo su importancia por ser la principal fuente del suministro, sin embargo, es conveniente reconocer la tecnología que permite que el agua llegue a los puntos de servicio, al cual se le denomina como SHU.

Sistema artificial

Por su parte, el SHU es el proceso mediante el cual se distribuye agua a la población a través de infraestructura hidráulica que permite captar, purificar, conducir, almacenar y distribuir el agua (Gleason, 2016). La relevancia del conocimiento y debido mantenimiento de este sistema radica en los efectos perjudiciales de su mal manejo y mantenimiento, el que ha contribuido a inundaciones, desperdicio de agua a través de fugas y contaminación.

El sistema se puede dividir a su vez en dos subsistemas, aquel dirigido al abastecimiento y otro enfocado al proceso de saneamiento (Gleason, 2014). En el abastecimiento o suministro se incluyen las funciones de:

1. Captación y almacenamiento: de las fuentes de suministro de la región (ríos, manantiales, acuíferos, etc.) y en embalses.
2. Conducción: mediante conducciones e instalaciones diversas (bombeos, tanques de regulación de presión y/o caudal, depósitos intermedios, etc.).

3. Potabilización: proceso de purificación del agua que se lleva a cabo en las plantas potabilizadoras (PP).
4. Distribución: el agua purificada pasa de la planta potabilizadora a tanques de regulación para llegar a los consumidores por conducto de las redes de agua potable de cada ayuntamiento.
5. Consumo: en esta etapa el usuario consume el agua para diversos servicios. Las aguas pluviales, las aguas residuales e industriales, son recogidas por los sistemas de alcantarillado gestionados por los ayuntamientos y organismos operadores. Posteriormente, son evacuadas a los colectores-interceptores generales que las conducen hasta las plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR) donde, como parte final del proceso de saneamiento, se depuran y restituyen a los medios receptores (ríos y mar) con la calidad deseada.

El saneamiento incluye las funciones de:

1. Alejamiento: las aguas pluviales, residuales e industriales se alejan mediante la red de alcantarillado municipal. Luego el agua residual es conducida por colectores e interceptores.
2. Tratamiento: el agua residual se sana en las PTAR. El agua tratada se devuelve al medio natural.

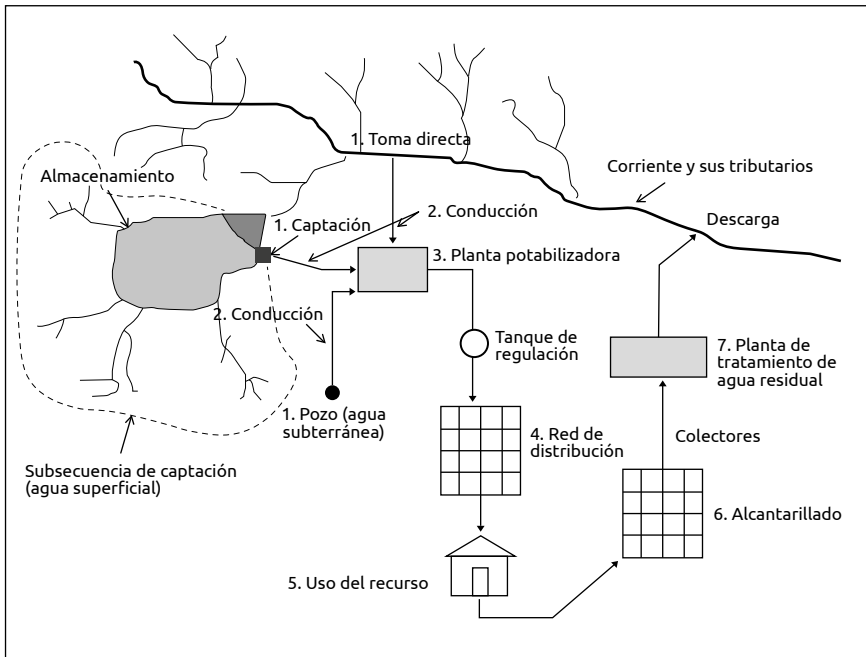


Figura 23.2. Sistema hidrosanitario urbano

Fuente: Gleason (2016).

Con el fin de poder diagnosticar y evaluar la gestión del agua, es fundamental tener en claro el funcionamiento del CA y del SHU que se describió en el presente apartado, ya que su desconocimiento dificultará la comprensión de las problemáticas actuales y, por lo tanto, la posibilidad de generar propuestas de solución eficientes. Por lo que, basándose en estos conceptos, se presenta a continuación la situación del agua en nuestro estado.

Diagnóstico de la problemática del agua en Jalisco

Algunas de las problemáticas relacionadas a la actual gestión hídrica del estado podrían englobarse en tres principales ejes de acuerdo con el ODS 6 (PNUD, s. f.): la falta de acceso al agua potable y alcantarillado, la contaminación y la escasez del recurso hídrico.

Cobertura del servicio de agua potable

En cuanto a la cobertura del servicio de agua potable, vale la pena destacar que, en efecto, existen en la actualidad localidades en Jalisco con falta de acceso al recurso hídrico. Esta porción de la población suele encontrarse mayormente en condiciones de pobreza, lo que representa un aumento en su nivel de vulnerabilidad.

El porcentaje de cobertura de este servicio en vivienda, conectado a la red pública para el año 2021 en Jalisco, fue de 94.7% en total, 1% menor al registrado en 2019. Además, la Secretaría de Gestión Integral del Agua (SGIA) tuvo como meta para 2022 alcanzar una cobertura de 94.9%, 0.29% menos de lo registrado entre los años 2017 y 2018.

Por otro lado, en 2018 se registraron municipios con una cobertura inferior al 81%, como es el caso de Villa Guerrero con una cobertura de 73.27%, Ixtlahuacán del Río con 76.39%, Cuquío con 73.83%, San Sebastián del Oeste con 78.24%, Santa María del Oro con 75.9% y Jilotlán de los Dolores con 80.89% (MIDE, 2022).

Escasez del recurso hídrico

La población de Jalisco es abastecida mayoritariamente por aguas superficiales (ríos, arroyos, lago, etc, representado 60% y 40% de fuentes subterráneas (IIEG, 2021). Entre esas fuentes subterráneas se encuentran los acuíferos, el estado está conformado por 59 acuíferos, de los cuales 34 se encuentran en condiciones de sobreexplotación, es decir con un déficit por falta de disponibilidad media anual de agua del subsuelo (DMA) (Conagua, 2020). Esta cantidad representa 58% aproximadamente del total de acuíferos en Jalisco.

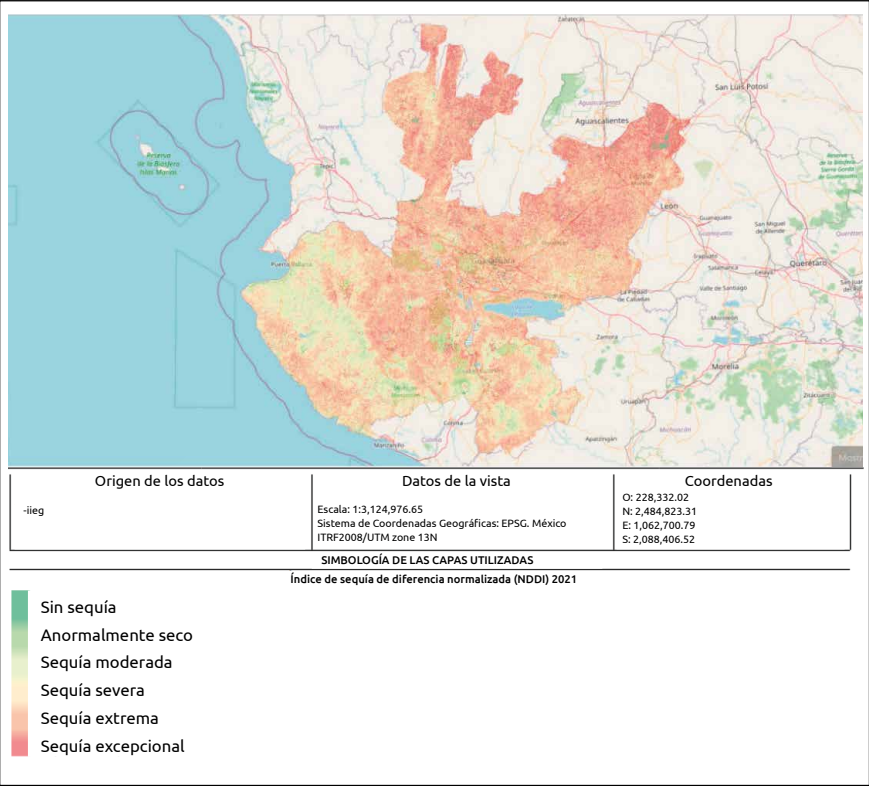
Por otro lado, las sequías pueden definirse como fenómenos naturales que se caracterizan por una deficiencia de humedad persistente en el suelo, que puede ocasionar problemas como escasez de agua, agua de mala calidad, desabasto de agua para actividades agrícolas e industriales e incendios. Dependiendo de su intensidad, puede clasificarse en (IMTA, 2019):

1. Do. Anormalmente seco: se caracteriza por una sequedad de uno a tres años y una intensidad leve, además de crecimiento lento de cul-

tivos, déficits de agua, recuperación lenta de pastizales y riesgos de incendios superior al promedio.

2. D1. Sequía moderada: caracterizada por una sequedad de uno a cinco años, bajos niveles en ríos y presas, escasez moderada de agua y riesgo alto de incendio.
3. D2. Sequía severa: este tipo de sequía presenta una sequedad de uno a diez años, pérdidas de cultivos y pastizales, escasez de agua y riesgo muy alto de incendios.
4. D3. Sequía extrema: se caracteriza por una sequedad de uno a veinte años, pérdidas de cultivos y pastizales habituales, escasez de agua generalizada y riesgo extremo de incendios. A este nivel es necesario restringir el uso de agua.
5. D4. Sequía excepcional: este es el nivel más alto de sequía. En ella se presenta una sequedad de uno a cincuenta años, pérdidas excepcionales y generalizadas de cultivos y pastizales, y escasez de agua en presas, ríos y pozos. A este nivel se solicita tomar medidas restrictivas de emergencia sobre el uso del agua.

En el mapa 23.1 se puede observar que los colores que predominan en el mapa del estado de Jalisco son amarillo (sequía moderada), naranja (sequía severa) y rojo (sequía excepcional) como parte de los indicadores que conforman al índice de sequía en nuestro estado.



Mapa 23.1. Índice de sequía en Jalisco
Fuente: IIEG (2021).

Tal como se puede constatar en el mapa, el estado de Jalisco se encuentra, mayormente, en condiciones de sequía extrema, una prueba de esta situación se vio reflejada con la escasez de agua generalizada en el AMG, como consecuencia de la sequedad de la presa Calderón en 2021. Pese al alarmante estado de sequía, las autoridades estatales no han atendido a las recomendaciones puntuales del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), esto se evidencia mediante la revisión de fuentes de información oficiales del Gobierno del Estado, donde se muestra la ausencia de políticas públicas de atención a la sequía.

Contaminación de cuerpos de agua y caso del río Santiago

A fin de catalogar el nivel de contaminación de los cuerpos de agua en sitios superficiales y subterráneos, Conagua ha asignado tres colores conforme al grado de contaminación: verde, amarillo y rojo, los cuales evalúan los resultados de ocho indicadores: demanda bioquímica de oxígeno a cinco días (DBO₅), demanda química de oxígeno (DQO), sólidos suspendidos totales (SST), coliformes fecales (CF), *Escherichia coli* (E_COLI), enterococos (ENTEROC), porcentaje de saturación de oxígeno (OD%) y toxicidad (TOX). El color verde indica el cumplimiento de los límites aceptables de calidad del agua para los ocho parámetros; el amarillo, el incumplimiento en uno o varios de los parámetros E_COLI, CF, SST y OD%; y el rojo, el incumplimiento en uno o varios de los parámetros DBO₅, DQO, TOX y ENTEROC. En el año 2020, 36.3% de los sitios se catalogaron con color verde, 32.5% en amarillo y 31.2% en color rojo. Los datos de estos cuerpos de agua se calcularon a partir de los 5 034 sitios de monitoreo instalados para ese año (Conagua, 2021).

Por su parte, la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (Semadet) junto con la SGIA consideraron para 2020 el Índice de Calidad del Agua (ICA), que amplía la evaluación a dieciocho indicadores, con el objetivo de monitorear los niveles de contaminación del Río Santiago como parte del programa estatal Revivamos el Río Santiago iniciado en 2018, en donde una evaluación cercana o igual a 0% indica agua contaminada y una evaluación cercana o igual a 100% indica agua en excelentes condiciones (Conagua, s.f.). Aunque vale la pena mencionar que “el cálculo del ICA se realiza con los parámetros con que cuenta la estación de monitoreo, en caso de que no existan los dieciocho parámetros” (Conagua, s.f.).

Estos sitios de monitoreo registran niveles de contaminación a diario, el promedio mensual entre enero y febrero del presente año es de 40%, según datos proporcionados por el Gobierno de Jalisco en su página oficial Revivamos el Río Santiago, lo que indica una mala calidad del agua (contaminado). Tal como se puede constatar en el cuadro 23.1 de la escala de clasificación del ICA, según fuentes oficiales, a este nivel de contaminación el abastecimiento del agua del río se encuentra entre “dudoso” y “no aceptable”; las actividades de recreación se pueden llevar a cabo en el sitio, aunque no se tiene claro si se pueden hacer en contacto directo con el agua

o no. Finalmente, se establece con este ICA que la pesca y la vida acuática en el cuerpo de agua son posibles siempre y cuando se trate de organismos muy resistentes. No obstante, mediante una visita, se puede constatar que el estado actual del Río Santiago no se encuentra en condiciones para llevar a cabo actividades recreativas de acuerdo al ICA que se señala.

Cuadro 23.1. Escala de clasificación del Índice de Calidad del Agua

ICA	Criterio general	Abastecimiento público	Recreación	Pesca y vida acuática	Industrial y agrícola
100	No contaminado	No requiere purificación	Aceptable para cualquier deporte acuático	Aceptable para todos los organismos	No requiere purificación
90	Aceptable	Ligera purificación			Ligera purificación para algunos procesos
80		Mayor necesidad de tratamiento			
70					
60	Poco contaminado		Aceptable no recomendable	Aceptable excepto especies muy sensibles	Sin tratamiento para industria normal
50			Dudoso para especies sensibles		
40	Contaminado	Dudoso	Dudoso para contacto directo	Solo organismos muy resistentes	Tratamiento en la mayor parte de la industria
30		No aceptable	Sin contacto con el agua		
20	Altamente contaminado		Señal de contaminación	No aceptable	Uso muy restringido
10			No aceptable		No aceptable

Fuente: Conagua (s. f.).

Esta situación evidencia el incumplimiento del ODS número seis, particularmente la meta número tres: “De aquí a 2030, mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumen-

tando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial” (ONU, s.f.).

Evaluación de políticas públicas del estado de Jalisco

En este apartado se analizará la gestión del agua por parte del gobierno estatal, tomando en cuenta las acciones que han impulsado en estos últimos tres años. En primer lugar, se comentará acerca de la presa El Zapotillo, ubicada en Los Altos de Jalisco, infraestructura que el gobierno ha promovido insistentemente. En segundo lugar, se abordará el programa de saneamiento del Río Santiago, ya que fue el punto de partida de la gestión estatal actual. En tercer lugar se analizará el eje de la sostenibilidad, el cual se ha visto aterrizado a través del programa Nido de Lluvia. Finalmente, se estudiará el caso de la urbanización desordenada que afecta la disponibilidad de agua, ya que permite la instalación de edificaciones que alteran el funcionamiento del CA y modifican de manera negativa en este sentido al SHU.

Política de abastecimiento de agua

A pesar de que el gobernador Enrique Alfaro Ramírez apoyó como presidente municipal de Guadalajara y como candidato a la gubernatura del estado la no construcción de la presa El Zapotillo (Movimiento Ciudadano Jalisco, 2014), estando en funciones como gobernador se ha convertido en el principal promotor de la presa, manifestando que es la única opción para abastecer de agua a Guadalajara y a Los Altos de Jalisco (Canal 44, 2021). Esta situación ha provocado una miopía política, ya que enfocarse demasiado en la construcción de una sola fuente de abastecimiento ha dejado de lado otros aspectos fundamentales para implementar una gestión integral del agua, tales como la digitalización del CA y del SHU para conocer la situación actual de los recursos hídricos en tiempo real, la modernización de la infraestructura hidrosanitaria, la mejora de la eficiencia en los sistemas, el aumento de la capacidad institucional, el fomento en la

educación del cuidado del agua en la población, la innovación tecnológica en la operación de los sistemas, y otros aspectos más. Sobre todo, no se ha puesto atención en determinar el día cero, cuando el agua no alcance para las necesidades más básicas del AMG. Esta cuestión agravante se ignora deliberadamente y compromete la seguridad de las presentes y futuras generaciones.

No obstante a esta excesiva promoción de la presa, el gobierno estatal ha fracasado en las negociaciones con el gobierno federal para su financiamiento; si bien es cierto que ha habido pronunciamiento a favor, la realidad es que hasta el momento sigue estancado el desarrollo de esta obra hidráulica. Y lamentablemente, los esfuerzos en las gestiones para financiar la restauración del CA para garantizar el abastecimiento sustentable y la rehabilitación y modernización del SHU que permita servicios de calidad, han sido nulos, provocando una alta ineficiencia por el servicio de una infraestructura desgastada y un daño irreparable al funcionamiento del CA.

Política de saneamiento

Revivamos el Río Santiago es el programa estatal que busca sanear áreas específicas de intervención del río y evaluar mediante estaciones de medición, la calidad del agua en diferentes puntos. Sin embargo, la falta de información actual sobre las descargas de contaminantes al agua, así como la nula verificación de parámetros disponibles en los sitios de monitoreo que calculan el nivel de contaminación del cuerpo de agua como parte del programa, son parte del sesgo administrativo y político con que se toman decisiones en nuestro estado. Prueba de ello es que en 2018, el Gobierno de Jalisco afirma en sus páginas oficiales: “nos enfrentamos a información desactualizada e incompleta sobre el universo de fuentes de contaminación; como es el caso de las descargas de la industria y la causalidad de las afecciones en la salud de las poblaciones aledañas”, en un apartado sobre el diagnóstico del proyecto. Parecería prioritario, por lo tanto, realizar primeramente un diagnóstico exhaustivo sobre las fuentes de contaminación, los tipos de contaminantes, las descargas y las afectaciones a la salud de las personas a consecuencia de ello, además de sancionar conforme a lo establecido por ley, a los entes contaminantes.

Por otro lado, la página del programa que tiene el objetivo de dar a conocer a la población el nivel de contaminación de los sitios de monitoreo seleccionados según el ICA, no muestra datos diariamente, comprometiendo la calidad de la información del diseño de proyectos integrales que resuelvan el problema de contaminación (para mayor información consultar <https://visorsantiago.Jalisco.gob.mx/>).

Política de planeación urbana

Durante esta administración, se ha observado un incremento de la impermeabilización del suelo por la desordenada urbanización, la cual provoca aumento de inundaciones y la disminución de la disponibilidad de agua subterránea. A pesar de que existe un Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan) que tiene como objetivo planear el ordenamiento territorial, coordinar niveles de gobierno y ciudadanía, y gestionar el desarrollo sustentable de la ciudad (Imeplan, 2022), los esfuerzos han sido insuficientes para detener los intereses inmobiliarios que dirigen en realidad el desarrollo urbano y que alientan el deterioro del funcionamiento del CA y complejizan la operación del SHU.

Muestra de lo anterior es la urbanización del Bajío del Arenal con la autorización de la habitabilidad de las Villas Panamericanas, que incentiva la construcción de más edificaciones en una zona de recarga acuífera que debiera quedar libre de concreto para permitir el ingreso de agua de lluvia a los acuíferos que abastecen a el AMG.

Otro ejemplo es la construcción del proyecto Iconia, en el predio ubicado en la calzada Independencia y Periférico, que no considera los impactos de la urbanización en el aumento de la demanda de agua y en la generación de nuevos escurrimientos en la zona.

Estos ejemplos demuestran la incoherencia que hay en la política pública de agua del estado, ya que por un lado se buscan nuevas fuentes de abastecimiento de agua (Zapotillo), pero contradictoriamente no se regula la creciente demanda de agua y tampoco se protegen las fuentes de suministro actuales (agua subterránea).

Política de sostenibilidad

Como parte de la política de sostenibilidad del estado y alternativa del abastecimiento de agua, Nido de Lluvia es el programa del gobierno de Jalisco que “busca implementar un nuevo modelo abastecimiento, almacenamiento y uso del agua en las colonias con mayor vulnerabilidad hídrica del área metropolitana de Guadalajara”. Consiste en la implementación de una conexión del techo de la vivienda para conducir el agua de lluvia hacia un almacenamiento y, mediante un conjunto de componentes que conforma un sistema de captación de agua de lluvia, limpiar el agua para obtener una fuente de abastecimiento de agua de buena calidad y potable (Gobierno del Estado de Jalisco, 2021).

Aunque es digno de celebrar la implementación de este tipo de programas, es importante reconocer que se requiere de mayor fundamento científico, ya que se desconoce la metodología a detalle para desarrollar el proyecto piloto. Por ejemplo, no queda claro cuál fue la forma de elegir las colonias beneficiadas, ya que es pertinente enfatizar que existen localidades en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, por ejemplo, con una vulnerabilidad por sequía muy alta, las cuales no son consideradas como beneficiarias del programa. Además, fuera del AMG, municipios como Jilotlán de los Dolores, Cuautitlán de García Bar, Tomatlán, Autlán de Navarro, Tepatlán de Morelos, Mazamitla, Ayutla, Cihuatlán Quitupan, Bolaños, Tecalitlán, Zapotlán el Grande, Lagos de Moreno y Talpa de Allende cuentan también con una vulnerabilidad por sequía muy alta (Conagua, 2018). Por otro lado, municipios como Villa Guerrero, Cuquío y Santa María del Oro representan los tres municipios con un menor porcentaje de cobertura del servicio de acceso a agua potable, según datos de 2018, con 73.27%, 73.86% y 75.9%, respectivamente (MIDE, 2019).

A pesar de que instituciones científicas de nuestro estado han trabajado durante años en la investigación sobre captación y aprovechamiento de agua de lluvia, el Gobierno del Estado ha ignorado sus aportaciones que pudieran ser valiosas para la mejora continua del funcionamiento de los sistemas de captación de agua de lluvia, y, sobre todo, su perduración mediante la aplicación de metodologías probadas que permitan la apropiación de los sistemas por parte de los usuarios. No obstante, ante el desconocimiento de la meto-

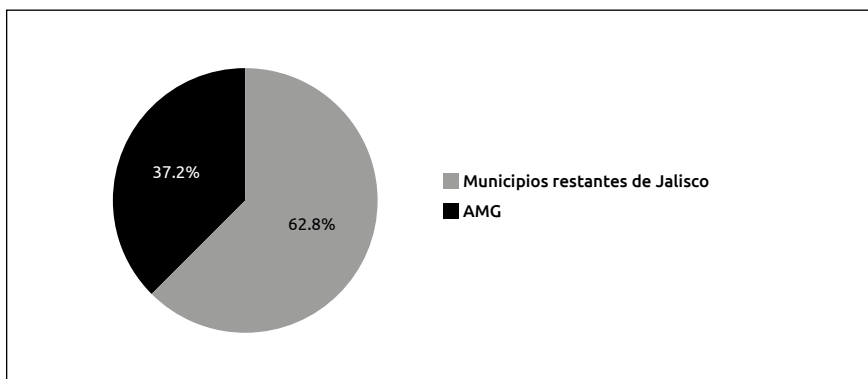
dología de implementación y monitoreo del proyecto piloto llevado a cabo en 2021, se ha autorizado la instalación de más sistemas que por su complejidad en el funcionamiento y la operación por parte del usuario comprometen la perduración de los mismos, por lo tanto, propiciando su descrédito por un inminente fracaso en su funcionamiento y mantenimiento.

Finalmente, se puede observar que las políticas mencionadas no están enfocadas a la solución de la problemáticas del agua a fondo, ya que, por un lado, no se regulariza el crecimiento urbano que demanda agua insaciablemente, de la mano del incremento de la contaminación de los cuerpos de agua; y, por el otro lado, las propuestas resultan insuficientes por su incapacidad para resolución integral y cooperativa de un problema que lleva complicandose por más de cincuenta años.

Evaluación de propuestas sobre gestión del agua del AMG en 2018

A fin de contar con una visión más integrada del problema del agua en el estado que permita generar propuestas de solución mayormente fundamentadas, no es suficiente diagnosticar y evaluar la gestión a nivel estatal. Dado que el AMG concentra la mayor parte de la población de Jalisco, resulta pertinente reconocer lo que cada uno de los municipios que lo conforman ha hecho hasta el momento e identificar cuáles son las rutas de acción que se están trabajando. Lo anterior se fundamenta con que en el año 2020, Jalisco contaba con una población de 8 348 151 de habitantes, de los cuales 5 243 392 se encontraban en el AMG. De esa cantidad, 232 825 pertenecían a El Salto, 1 385 629 a Guadalajara, 67 969 a Ixtlahuacán de los Membrillos, 30 855 a Juanacatlán, 687 127 a San Pedro Tlaquepaque, 727 750 a Tlajomulco de Zúñiga, 569 913 a Tonalá, 1 476 491 a Zapopan y 64 806 a Zapotlanejo (IEEG, 2021).

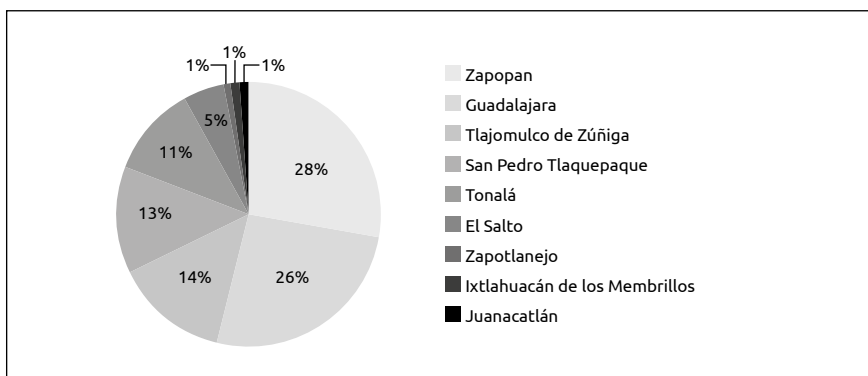
A partir de lo anteriormente descrito, se observa que el AMG engloba casi 63% de la población total de Jalisco (gráfica 23.1). De este porcentaje, El Salto representa 5%, Guadalajara 26%, Ixtlahuacán de los Membrillos 1%, Juanacatlán 1%, San Pedro Tlaquepaque 13%, Tlajomulco de Zúñiga 14%, Tonalá 11%, Zapopan 28% y Zapotlanejo 1% (gráfica 23.2). En la gráfica 23.1 se puede observar el porcentaje de la población del AMG junto con el porcentaje de los demás municipios que componen a Jalisco.



Gráfica 23.1. Porcentaje de población del AMG en Jalisco

Fuente: elaboración propia con datos de IIEG (2020).

Por otro lado, tal como se muestra en la gráfica 23.2, Guadalajara y Zapopan son los municipios mayormente poblados del AMG, con 28 y 26%, respectivamente.



Gráfica 23.2. Porcentaje de población por municipio del AMG

Fuente: elaboración propia con datos de IIEG (2020).

Con el objetivo de reconocer con mayor precisión lo que sucede en materia hídrica, se presentan las secciones relacionadas con el agua contenidas en los planes de desarrollo y gobernanza en el periodo 2018-2021 de cada municipio del AMG.

Guadalajara

Guadalajara es de los pocos municipios del AMG que incluyó en su plan de desarrollo y gobernanza durante el periodo 2018-2021 los diecisiete ODS como base para cada uno de los ejes temáticos planteados. Entre los objetivos relacionados a la gestión del agua, se encuentra la promoción de la cultura del cuidado del medio ambiente que tiene como estrategia mejorar y conservar las áreas verdes de la ciudad, incluyendo entre sus líneas de acción crear políticas públicas para promover las superficies de infiltración. La meta que se estableció en 2018 fue capacitar a 12 000 personas (Gobierno del Estado de Jalisco, 2018) y para 2019, se capacitaron a 21 840 ciudadanos (Gobierno de Guadalajara, 2019, p. 43). Aunque vale la pena reconocer el cumplimiento de este objetivo, también es importante señalar que no se cuenta con un registro del diseño e implementación de políticas públicas enfocadas a la promoción de las zonas de infiltración como se propuso, aunque sí se desarrollaron algunas relacionadas al incremento de áreas verdes.

Zapopan

El plan de desarrollo y gobernanza 2018-2021 de Zapopan señala como único objetivo relacionado al agua, el fomento de una participación colectiva para la prestación integral de los servicios públicos municipales. Al respecto, se definió como meta alcanzar el 98% de saneamientos de arroyos pluviales, equivalente a 378 837 m². No obstante, no se especifica la metodología para evaluar el cumplimiento de esta meta y no se cuenta con información documentada sobre el cumplimiento de las líneas de acción establecidas, las cuales son: 1) realizar mantenimientos preventivos en fuentes de abastecimiento, 2) instalar sistemas de telemetría en pozos y 3) reestructurar rutas para optimizar tiempos de entrega de agua (Gobierno de Zapopan, 2018).

San Pedro Tlaquepaque

En materia hídrica, San Pedro Tlaquepaque establece en su plan de desarrollo y gobernanza 2018-2021, desarrollar acciones encaminadas a la

preservación y restauración del medio ambiente, definiendo como estrategia la gestión integral del agua y proponiendo cinco rutas de acción: 1) reducir el impacto sobre mantos acuíferos, 2) promover el uso racional del agua de lluvia y el reuso de aguas residuales domiciliarias, 3) invertir en el mantenimiento y modernización de los pozos que gestiona el municipio para el abastecimiento e infraestructura, 4) gestionar proyectos que permita separar aguas pluviales de las residuales en la red de drenaje urbano y 5) mejorar las capacidades institucionales, materiales y tecnológicas para el monitoreo de la calidad del agua (Gobierno del Estado de Jalisco, 2018). Sin embargo, no se especifican indicadores que permitan evaluar el cumplimiento del objetivo y tampoco existe documentación disponible al respecto.

Tonalá

En su plan de desarrollo y gobernanza 2018-2021, Tonalá establece que “es importante promover el acceso universal y equitativo al agua potable a montos accesibles para todos los habitantes” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2018), y que para lograrlo es necesario involucrar a la sociedad en acciones educativas con el fin de informar y sensibilizar sobre el uso sustentable del agua. Al respecto, se propone como estrategia promover la creación de programas metropolitanos regionales enfocados al saneamiento, captación y cuidado del agua, así como impulsar acciones sobre educación y sensibilización del uso de agua. Sin embargo, no se reportan los resultados de lo realizado durante este periodo.

Tlajomulco de Zúñiga

Analizando el plan de desarrollo municipal 2018-2021, se puede observar que no se cuenta con objetivos que contribuyan al desarrollo de una gestión integral del agua. En su lugar se limitan a tratar de incrementar los servicios de abastecimiento y drenaje en el municipio. Por lo tanto, las acciones propuestas se enfocan en brindar un servicio público que, según estipulado por ley, debería ser garantizado en todo momento por el gobierno.

El Salto

El plan de desarrollo 2018-2021 de El Salto proporciona datos de 2010 obtenidos del INEGI y no se establecen como tal objetivos orientados a una gestión del recurso hídrico. Además, el informe a julio de 2021 plantea únicamente dos actividades realizadas en materia ambiental: 1) colaboración en temas competentes para la Dirección de Medio Ambiente y 2) creación de obras amigables con el medio ambiente (El Salto, 2021). Se observa que existe una falta de profundidad y claridad en lo realizado del periodo 2018 a 2021, ya que se encuentra con un solo informe disponible que abarca los tres años de administración del municipio. Y, por otro lado, no se cuenta con información documentada sobre la realización de obras sustentables en el municipio durante ese periodo.

Ixtlahuacán de los Membrillos

El plan de desarrollo de este municipio en el periodo seleccionado establece que “en los casos que resulte aplicable, la determinación de las opciones de política pública deberá favorecer la reducción de la emisión de contaminantes a la atmósfera, el suelo y el agua, así como la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2018). Aun así, no se establecen objetivos específicos ni indicadores que pudieran evaluar el cumplimiento del propósito establecido, pese a que a través de un foro de consulta ciudadana que se cita en el documento, los habitantes señalaron las posibles rutas de acción que el gobierno podría considerar, tomando en cuenta las siguientes necesidades e intereses expresados:

1. Solicitud de un programa de manejo y cuidado de la presa.
2. Disminución de niveles de contaminación en el agua.
3. Creación de programa para prevención y limpieza de ríos y lagos.
4. Introducción del sistema de drenaje en los lugares donde se requiere.
5. Creación de programa de rehabilitación del sistema de drenaje y red de agua potable.

Juanacatlán

El plan de desarrollo y gobernanza de Juanacatlán durante el periodo 2018-2022 en materia hídrica consta de un solo objetivo y dos estrategias con sus respectivas líneas de acción. Se propone mejorar e incrementar la cobertura y eficiencia en la prestación de servicios públicos mediante el mantenimiento preventivo y correctivo de la infraestructura y la construcción de nuevas fuentes de abastecimiento, a fin de evitar tomas y descargas clandestinas (Gobierno del Estado de Jalisco, 2018). Sin embargo, no se establecen indicadores para corroborar su cumplimiento ni se cuenta con información documentada en fuentes oficiales o noticias que permitan al usuario comprobar el cumplimiento de dichos objetivos.

Zapotlanejo

Zapotlanejo presenta en su plan de desarrollo y gobernanza 2018-2021 cuatro estrategias relacionadas a la gestión hídrica: 1) campañas de fomento de la cultura del agua, 2) programas de inspección para sanción a usuarios que desperdicien el agua, 3) reutilización de agua y 4) cuidado de las fuentes de abastecimiento (Gobierno del Estado de Jalisco, 2018). Aun así, no se especifican indicadores que permitan evaluar su cumplimiento ni se cuenta con información disponible para evidenciar resultados.

A partir del breve diagnóstico realizado sobre lo propuesto en gestión del agua por cada municipio del AMG durante el periodo ya mencionado, se puede concluir que en la mayoría de los casos no se proporcionan indicadores que permitan evaluar su cumplimiento y que existen casos evidentes en los que no se cuenta siquiera con un plan de acción como tal, con sus objetivos, estrategias y rutas de acción correspondientes. Esto evidencia, lamentablemente, la falta de voluntad política y administrativa en comprobar resultados.

Aunque es preciso enfatizar algunos casos de éxito, lo cierto es que resulta necesario homologar la estructura y metodología de los documentos de los planes de desarrollo y gobernanza de cada municipio, así como sus respectivos informes anuales, con la intención de que las metas planteadas y los resultados puedan ser evaluados por toda la población.

Conclusiones y recomendaciones

Es evidente que los planes de agua tanto a nivel estatal y municipal, en su gran mayoría no se llevan a cabo, ya que son pocos los que demuestran con indicadores los resultados de lo que se planeó. Es lamentable que algunos municipios ni siquiera consideran en sus planes las prioridades en torno al abastecimiento y saneamiento de agua, y mucho menos se citan los ejes que promueve la gestión integral del agua.

En los planes de agua propuestos a nivel estatal y municipal se observó un marcado énfasis en el incremento de la cobertura de suministro y saneamiento del agua, que si bien son demandas específicas emergentes de la sociedad, se deja de lado prioridades tales como la protección del CA como principal proveedor de agua, la eficientización del funcionamiento del SHU y el impulso del manejo sustentable de agua.

Existen claras contradicciones en la gestión del agua en Jalisco, evidencia de ello es el marcado énfasis de promover solo una fuente de suministro y, por otro lado, no se protegen las áreas de recarga, se canaliza hacia los drenajes el agua de los manantiales, el agua de lluvia es conducida a los drenajes combinados de los municipios y se deja de lado los programas educativos de cultura del agua que puedan despertar el involucramiento de las ciudadanas y ciudadanos en la solución de estas problemáticas.

Se pudo observar que la inclusión de la temática de la sostenibilidad es débil en la gestión del agua a nivel estatal y municipal. Aunque en los planes se mencionan términos tales como integral y sostenibilidad, no se establecen contenidos claros que sirvan de punto de partida para la implementación de políticas públicas que preserven el funcionamiento sano del CA y mejoren la operación del SHU. Cuando se implementan estrategias orientadas en este sentido, se llevan a cabo con escaso fundamento técnico-científico y se aprovechan para posicionar la imagen, pero no se tiene la visión que permita la perduración de las estrategias que puedan transformar la conducta de los usuarios de manera permanente.

Finalmente, una constante que se observa en la gestión del agua en Jalisco es la escasa inclusión de los ciudadanos como actores principales en la solución de los problemas del agua. Como ya se dijo, la gestión del agua se enfoca en la promoción de la construcción de infraestructura hidrosanitaria, pero estrategias de formación de ciudadanas y ciudadanos

que detonen una participación activa y comprometida en la solución de los problemas, no se toman en cuenta en las políticas públicas.

Deben priorizarse programas de formación que permitan a los usuarios entender el funcionamiento, cuidado y conservación del CA y del SHU con el propósito de que adquieran el conocimiento que los libere de la inconsciencia que predomina en la mayoría, y que los margina de una participación activa y comprometida que surja de lo individual y los convierta en actores fundamentales en el cambio de la gestión del agua. A esta acción se le denomina capacidad ciudadana hídrica, la cual es necesaria impulsar en la sociedad.

Los funcionarios públicos deben adquirir capacidades orientadas a temas como el conocimiento básico del funcionamiento del CA y del SHU, la gestión pública del agua y la sostenibilidad. La ignorancia por parte de los funcionarios propicia la ineficiencia y la corrupción, el conocimiento no las erradica, pero sí las inhibe. Es deseable que los funcionarios puedan actuar con fundamentos técnicos y compromiso social para resolver los problemas con profundidad y precisión y no proponer estrategias cortoplacistas y superficiales.

Debe incluirse en la agenda pública el tema de sostenibilidad con profundidad y sustento, y no tan solo como mecanismo de publicidad política. Es fundamental que el gobierno se apoye en las aportaciones de los expertos científicos de las universidades e instituciones de ciencia con el objetivo de diseñar planes y acciones que resuelvan de fondo los problemas complejos del agua.

En los aspectos técnicos, es urgente la digitalización del CA y de SHU. Esto consiste en instalar sistemas digitales que monitorean en tiempo real el comportamiento del agua en ambos en términos de cantidad y calidad. Sin información es imposible planear, lo que no se mide no se puede mejorar. Quedó demostrado que la falta de información o la imprecisión de la misma es una constante en la gestión del agua en el estado. Se proponen obras de captación sin tener certeza de cuánto llueve y escurre, o drenajes que son diseñados sin saber los caudales reales, o se autorizan fraccionamientos sin tener certeza si los acuíferos tienen disponibilidad de agua a corto, mediano y largo plazo.

Una vez con datos precisos, en materia de estrategias se deben priorizar tres ejes: la restauración del CA, la rehabilitación y modernización del

SHU, y la mejora en la capacidad institucional. Con respecto a lo primero, debe captarse el agua de lluvia en las edificaciones, aumentar las áreas de recarga acuífera y abrir el concreto instalado para el ingreso de agua al acuífero a través de los pozos de infiltración, trincheras filtrantes y pozos de absorción, si el suelo lo permite, además de aumentar las áreas verdes para incrementar la evapotranspiración. En segundo lugar, es urgente que el SHU sea rehabilitado y modernizado, ya que su operación está a punto de colapsar porque ya cumplió su vida útil y puede comprometer la disponibilidad de agua a corto plazo. Finalmente, las instituciones públicas encargadas de gestionar el agua deben transformarse a través de la capacitación de funcionarios públicos que propongan y ejecuten proyectos innovadores, con la finalidad de irrumpir y transformar los escenarios poco alentadores en realidades esperanzadoras.

Referencias

- APARICIO, F. J. (1989). *Fundamentos de hidrología de superficie*. Limusa. En https://www.academia.edu/8254237/Fundamentos_de_hidrologia_de_superficie_Aparicio
- Canal 44 (2020). *Suman 43 muertos en El Salto por enfermedades relacionadas con la contaminación del río Santiago*. En https://www.youtube.com/watch?v=NKQF7_4yQxs&t=110s
- Canal 44 (2021). *Alfaro acuerda con López Obrador reactivar El Zapotillo*. En <https://www.youtube.com/watch?v=pzal4XlvEI4>
- Conagua (2018). Tabla de vulnerabilidad en todos los municipios. Gobierno de México. En <https://www.gob.mx/conagua/acciones-y-programas/tabla-de-vulnerabilidad-todos-los-municipios>
- Conagua (2020). Aguas subterráneas, acuíferos Jalisco. En <https://sigagis.conagua.gob.mx/gas1/sections/Edos/Jalisco/Jalisco.html>
- Conagua (2021). Calidad del agua en México. En <https://www.gob.mx/conagua/articulos/calidad-del-agua>
- Conagua (s. f.). Índice de Calidad del Agua (ICA). En <https://www.dspace.espol.edu.ec/bitstream/123456789/6147/9/METODOLOGÍAICA.pdf>
- CEA Jalisco (s. f.). Cuencas en Jalisco. En https://www.ceaJalisco.gob.mx/contenido/cuencas_Jalisco/

- GLEASON, J. A. (2014). *Sistemas de Agua Sustentables en las ciudades*. Editorial Trillas.
- GLEASON, J. A. (2016). *Gestión y planeación del sistema hidrosanitario del Área Metropolitana de Guadalajara, un reto hacia la sustentabilidad*. Universidad de Guadalajara.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2018). Plan municipal de desarrollo y gobernanza Guadalajara 2018-2021 visión 2030. En <https://plan.jalisco.gob.mx/sites/default/files/planesmunicipales/Guadalajara.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2018). Plan municipal de desarrollo y gobernanza San Pedro Tlaquepaque 2018-2021 visión 2030. En https://plan.jalisco.gob.mx/sites/default/files/planesmunicipales/San_Pedro_Tlaquepaque.pdf
- Gobierno del Estado de Jalisco (2018). Plan municipal de desarrollo y gobernanza Zapopan 2018-2021 visión 2030. En <https://plan.jalisco.gob.mx/sites/default/files/planesmunicipales/Zapopan.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2018). Plan municipal de desarrollo y gobernanza Tonalá 2018-2021 visión 2030. En <https://plan.jalisco.gob.mx/sites/default/files/planesmunicipales/Tonala.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2018). Plan municipal de desarrollo y gobernanza Tlajomulco de Zúñiga 2018-2021 visión 2030. En https://plan.jalisco.gob.mx/sites/default/files/planesmunicipales/Tlajomulco_de_Zuniga.pdf
- Gobierno del Estado de Jalisco (2018). Plan municipal de desarrollo y gobernanza El Salto 2018-2021 visión 2030. En https://plan.jalisco.gob.mx/sites/default/files/planesmunicipales/El_Salto.pdf
- Gobierno del Estado de Jalisco (2018). Plan municipal de desarrollo y gobernanza Ixtlahuacán de los Membrillos 2018-2021 visión 2030. En https://plan.jalisco.gob.mx/sites/default/files/planesmunicipales/Ixtlahuacan_de_los_Membrillos.pdf
- Gobierno del Estado de Jalisco (2018). Plan municipal de desarrollo y gobernanza Juanacatlán 2018-2021 visión 2030. En <https://plan.jalisco.gob.mx/sites/default/files/planesmunicipales/Juanacatlan.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2018). Plan municipal de desarrollo y gobernanza Zapotlanejo 2018-2021 visión 2030. En <https://plan.jalisco.gob.mx/sites/default/files/planesmunicipales/Zapotlanejo.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2018). Revive el Río Santiago, con la estrategia integral para su recuperación. En <https://www.jalisco.gob.mx/es/gobierno/>

- comunicados/revive-el-rio-santiago-con-la-estrategia-integral-para-su-recuperacion
- Gobierno del Estado de Jalisco (2021). Nido de lluvia. En <https://nidosdelluvia.Jalisco.gob.mx>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2022). Revivamos el Río Santiago. En <https://visorsantiago.Jalisco.gob.mx>
- Gobierno de Guadalajara (2019). Primer informe de gobierno. En [https://informe.guadalajara.gob.mx/Primer%20Informe%20de%20Gobierno%20GDL%202018-2019%20\(Impresion\).pdf](https://informe.guadalajara.gob.mx/Primer%20Informe%20de%20Gobierno%20GDL%202018-2019%20(Impresion).pdf)
- Gobierno Municipal de El Salto (2021). Gobierno Municipal El Salto 2018-2021. Resumen de informe mayo 2021. En <https://elsalto.gob.mx/portal-api/public/transparencia/docs/1624571700779.pdf>
- IIEG (2018). Uso y aprovechamiento del agua en Jalisco. En <https://iieg.gob.mx/strategos/uso-y-aprovechamiento-del-agua-en-Jalisco/>
- IIEG (2021). Censo 2020. Cuestionario básico, Jalisco. Strategos. En <https://iieg.gob.mx/strategos/portfolio/censo-2020-cuestionario-basico-Jalisco/>
- IIEG (2021). El agua de Jalisco. Strategos.
- IIEG (s. f.). Mapa Jalisco. En <https://mapa.Jalisco.gob.mx/mapa>
- Imeplan (2022). Acerca de Imeplan. En <https://www.imeplan.mx/imeplan/>
- IMTA (2019). ¿Qué son las sequías? Gobierno de México. En <https://www.gob.mx/imta/articulos/que-son-las-sequias>
- MIDE (2019). Porcentaje de cobertura del servicio de agua potable. Gobierno del Estado de Jalisco. En <https://mide.Jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/mapaMunicipal/1148?format=&indicadorTablaDatos=1148&accion-Regreso=detalleIndicador#>
- Movimiento Ciudadano Jalisco (2014). Postura de Movimiento Ciudadano sobre la Presa El Zapotillo. En <https://www.youtube.com/watch?v=aMhIXftcbqk>
- ONU (s. f.). Objetivos de Desarrollo Sostenible. En <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- Semadet (2020). Índice de Calidad de Agua. En <https://semadet.Jalisco.gob.mx/noticias-referencias/indice-de-calidad-del-agua>

24. El agua: un modelo de simulación

Juan Guillermo Márquez Gutiérrez

Antecedentes e introducción de la gestión del agua

En primer lugar, veremos la normatividad que rige a nivel federal en materia de agua, pasando luego por la normatividad estatal, para analizar enseguida el modelo de gestión imperante en Jalisco y sus repercusiones, y así finalmente proponer un modelo de gestión integral del agua que adopte una nueva cultura del agua, incluyendo una “gobernanza democrática y sustentable de los ecosistemas”.

La gestión o administración del agua en México, según el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es responsabilidad del titular ejecutivo federal, quien delega en la Conagua parte de sus atribuciones, como son el uso o aprovechamiento de las aguas nacionales mediante concesión o asignación por medio de los organismos de cuenca, en el marco de la Ley de Aguas Nacionales. La administración del agua está basada en cuencas hidrográficas (figura 24.1).

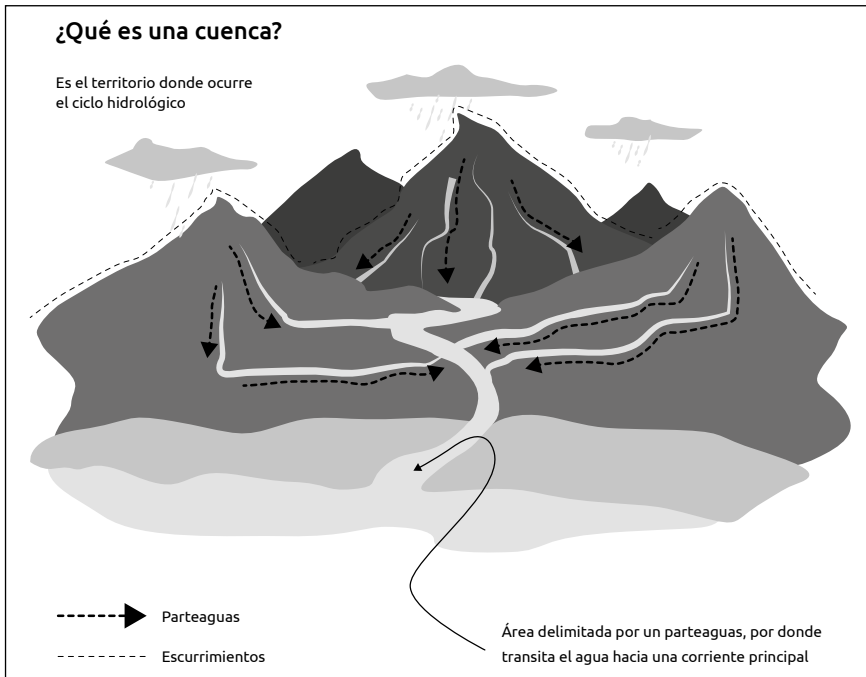
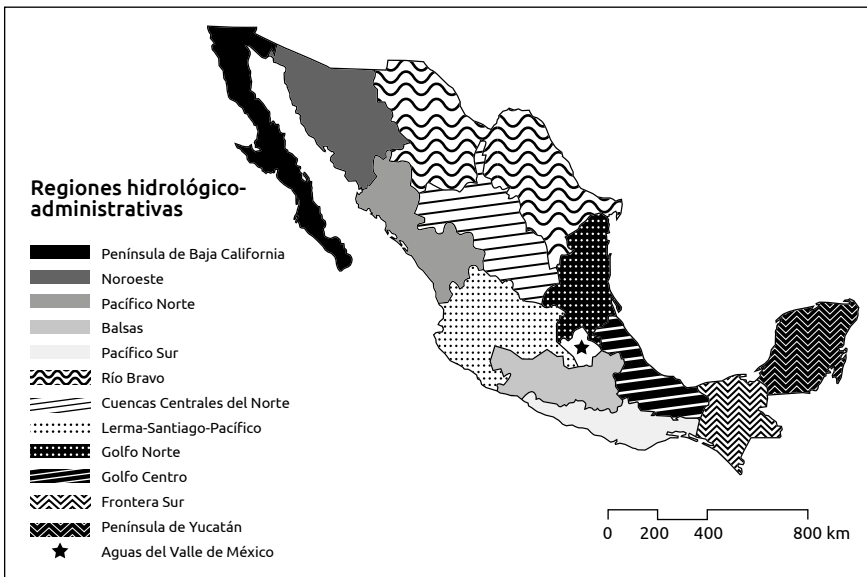


Figura 24.1. Cuenca hidrográfica

Fuente: Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

En nuestro país, se han delimitado 1 471 cuencas hidrográficas y con propósitos administrativos la Conagua las ha agrupado en 757 cuencas. Estas conforman 37 regiones hidrológicas, que se agrupan en trece regiones económico-administrativas (mapa 24.1).

Existen dos tipos de organismos para la administración o gestión del agua a nivel federal: los organismos de cuenca y los consejos de cuenca. Los organismos de cuenca son órganos ejecutivos de la Conagua, con funciones de gobierno y cuentan con presupuesto. Los consejos de cuenca son órganos auxiliares, colegiados, mixtos, de coordinación y concertación, en los que participan instituciones de los tres órdenes de gobierno y organizaciones vinculadas con la gestión del agua, universidades y usuarios de aguas nacionales, con el fin de “incorporar la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el agua”. Ambos están delimitados en sus funciones y atribuciones por lo establecido en la Ley de Aguas Nacionales vigente.



Mapa 24.1. Regiones hidrológico-administrativas

Fuente: Conagua.

En el caso del estado de Jalisco, este se encuentra incluido en el Organismo de Cuenca Lerma-Santiago-Pacífico —siendo el más importante del país— y que pertenece a la Región Hidrológica Administrativa VIII.

Constitucionalmente (artículo 115) corresponde a los municipios la responsabilidad de la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado (drenaje) y saneamiento.

La Ley del Agua para el Estado de Jalisco y sus Municipios (LAEJM), en su artículo 2, define lo que se entenderá como aguas de jurisdicción estatal (AJE), siendo, entre otras, las que “no pueden ser consideradas propiedad de la nación ni reglamentadas como aguas nacionales, y que siendo consideradas como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, se localizan en dos o más predios y que la misma Constitución Federal considera sujetas a las disposiciones que dicten los Estados y las que sean asignadas por la autoridad competente, a favor de, cualquier entidad municipal o estatal en Jalisco incluyendo las concesionadas para uso público urbano”. Podemos considerar, en general, a las AJE como las aguas residuales del estado y a la Comisión Estatal del Agua de Jalisco (CEA) como su ente coordinador,

cuyas atribuciones se contemplan en el artículo 23 de la LAEJM, siendo esta un “organismo descentralizado del gobierno estatal con personalidad jurídica y patrimonio propios, que coordina y planifica los usos del agua en la entidad con funciones de autoridad administrativa”.

El 5 de diciembre de 2018 se crea la Secretaría de Gestión Integral del Agua del Estado de Jalisco (SGIA), teniendo como objetivo “trabajar integral y transversalmente los temas hídricos en el estado de Jalisco”, y entre las facultades y atribuciones que le otorga el artículo 24 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco están las de “planear, gestionar, regular, validar, supervisar, construir y coordinar los servicios de agua potable, alcantarillado, saneamiento y reuso del vital líquido por medio de los Organismos Públicos Descentralizados en materia hídrica CEA, SIAPA y SEAPAL Vallarta, de los cuales la SEGIA funge como órgano rector y operador”.

Con la creación de la SEGIA se planeaba absorber prácticamente las funciones y atribuciones de la CEA, situación que se contraponía con la legislación federal, por lo que tuvieron que hacer correcciones a su estrategia inicial, conservando finalmente la razón de ser de la CEA.

El porqué del rezago en materia del agua

Entre las problemáticas que enfrenta el estado de Jalisco, originadas principalmente por la aplicación de un modelo obsoleto de gestión del agua, se encuentran: la calidad del agua que se abastece en las tuberías, el déficit entre el volumen de agua abastecido y el requerido, sistemas de medición y monitoreo prácticamente inexistentes, el casi nulo aprovechamiento del agua de lluvia en las nuevas construcciones y fraccionamientos, la no separación de aguas grises y de lluvia en las construcciones existentes y —sobre todo— en las nuevas, el saneamiento de la cuenca del Río Santiago, el reuso de agua depurada, la disminución de zonas de riesgo por inundación, la protección y cuidado de las zonas de recarga de los acuíferos del área metropolitana de Guadalajara (AMG), del Lago de Chapala como principal fuente de abastecimiento del AMG y su ribera, del Bosque de la Primavera, de la Cuenca de El Bajío, del Bosque Los Colomos, de los acuíferos y cuencas de la Región Lagunas, de las de Los Altos, y un largo etcétera.

Las situaciones anteriores —entre otras— son un reflejo también de la falta de gobernanza, entendida esta como el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (Real Academia Española, 2002).

Por otro lado, si aparentemente contamos con instituciones de vanguardia, un marco normativo y estratégico ideal en Jalisco, un gran conocimiento de la situación imperante, producto de análisis y estudios realizados por organismos de los sectores oficial, académico, privado y por investigadores independientes, entonces ¿por qué no avanzamos en la solución de las diversas problemáticas relacionadas con la gestión del agua? El doctor Pedro Arrojo lo describe de manera acertada, pues en la mayoría de los casos, el gran déficit no es de recursos hídricos ni de tecnología, sino de gobernanza democrática y sustentable de los ecosistemas y servicios de agua. Es “ingeniería social y ambiental” lo que nos falta, más que ingeniería civil a la antigua usanza (Ochoa-García y Bürkner, 2012, p. 10).

También Axel C. Dourojeanni cuestiona de manera similar el porqué no avanzamos como deberíamos y lo atribuye —entre muchas otras razones— a la falta de gobernabilidad sobre el agua y las cuencas debido a que el sistema político institucional no es lo suficientemente sólido y sus políticas (o acciones) no son consecuentes (Cotler, 2004, pp. 135-137) lo que nos lleva, por ende, a esa carencia de gobernanza democrática.

En el VI Foro Mundial del Agua, celebrado en Marsella, Francia, en marzo de 2012, una de las conclusiones principales fue que “las sociedades actuales enfrentan una crisis en el manejo del agua, misma que podría caracterizarse como una crisis de gobernanza” (World Water Council, 2012).

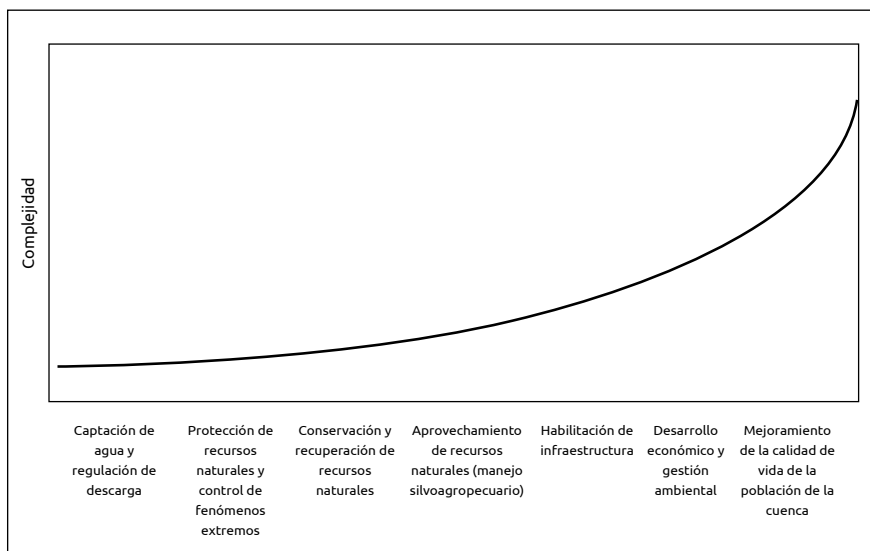
Tenemos en nuestro estado, entre otros, dos criterios o causas predominantes en la toma de decisiones que nos impiden obtener avances satisfactorios en la solución de los problemas asociados a la gestión del agua, que prácticamente son de carácter político-económico para concebir y ejecutar las obras, es decir, si abonan a las pretensiones políticas —personales o de grupo— e implican grandes cantidades de recursos económicos, se pueden convertir en prioritarias sin evaluar a cabalidad el costo-beneficio de las mismas, aludiendo que son de interés general o que buscan “el bien mayor” y que se realiza “lo que nunca antes en las administraciones anteriores se atendió”. Todo ello al más puro estilo del modelo de gestión

“de oferta”, que afirman está superado por las instancias gubernamentales. La otra causa es que dichos proyectos no cuentan generalmente con la participación ni siquiera a modo de consulta— de expertos en la materia, mucho menos de la ciudadanía “beneficiaria” de los mismos. Ni qué decir el considerar que las obras que se deriven de esos proyectos cuenten con el aval social, dando como resultado grandes gastos o inversiones en obras que no rinden los resultados ofrecidos o esperados, porque no cuentan con las bases necesarias para lograrlo.

Es mucho más sencillo —y rentable política y económicamente— gestionar obras que gestionar cuencas con un enfoque integral (ver gráfica 24.1), pues esta requiere planes de desarrollo de mediano y largo plazo que trasciendan las administraciones, la realización de acciones inmediatas o urgentes, mediciones precisas, monitoreo en tiempo real, integración y coordinación de equipos de trabajo multidisciplinarios e intersectoriales bajo los principios de “gobernanza democrática y sustentable”, evaluación continua y seguimiento, entre otras.

La cuenca, como espacio geográfico, contiene el agua, los bosques, los suelos, la biodiversidad, los ecosistemas, la infraestructura y los servicios que el hombre ha creado para satisfacer sus necesidades de trabajo, educación, habitación, transporte, sustento y recreación. De ahí se desprende que la parte fundamental de las cuencas son los seres humanos y las múltiples y complejas relaciones sociales, económicas y ambientales que establecen entre sí, al igual que con el medio natural y artificial.

Para conocer la condición actual —y estimar la futura— de una cuenca, deben estudiarse una diversidad de factores de los que depende, entre los que se encuentran: si está ordenada de manera adecuada, la dinámica demográfica que se lleva a cabo dentro de ella, así como su grado de vinculación con otras cuencas, regiones, estados y el propio país; la disponibilidad e intensidad en el uso de sus recursos naturales; las características de la producción y economía que se llevan a cabo en su territorio; la tecnología de que dispone o carece; sus instituciones y el modo en que funcionan; las leyes, reglamentos y normas que rigen el funcionamiento de los procesos que se realizan dentro de la cuenca; su cultura; el grado de conciencia de sus habitantes en relación con la importancia de preservar los recursos y el cuidado al medio ambiente; su tamaño y complejidad como cuenca, etc.



Gráfica 24.1. Escala de complejidad de acciones en programas de manejo de cuencas
Fuente: elaborada por Dourojeanni (septiembre de 2001).

Propuesta sustentable para el manejo integral del agua

Para que una gestión integral del agua y a nivel de cuencas (Dourojeanni *et al.*, 2002) funcione de manera adecuada, primero debe realizarse el ordenamiento ecológico-territorial con énfasis en el ordenamiento hídrico de la cuenca o microcuenca en cuestión (recomendación II del primer bloque emitido por el Observatorio Ciudadano para la Gestión Integral del Agua para el Estado de Jalisco). También debe considerarse en dicho modelo de gestión —entre otras— cuatro dimensiones interrelacionadas y en equilibrio: física, jurídico-normativa, política y social.

La dimensión física debe contemplar el estado que guarda en la naturaleza el agua como bien común y de vida, su ciclo y posibles afectaciones al mismo, ya sea por causas naturales, por el cambio climático —que combina causas naturales y por actividad humana—, por intervención directa del hombre, su grado de disponibilidad en calidad y cantidad, etc.

La dimensión jurídico-normativa, que nos lleva a conocer cómo se encuentran las leyes, reglamentos, normas, el respeto a los derechos humanos, como el derecho humano al agua y saneamiento, a la salud, a un ambiente sano, entre otros. Si son adecuadas, justas, suficientes, si se aplican oportunamente, entre otras.

La dimensión política, que implemente la gestión integral del agua basada en cuencas e incluya una gobernanza democrática participativa, integre al sector técnico-científico, considere de manera efectiva la participación de los usuarios de aguas nacionales y de la sociedad organizada y no solo a la construcción de obra civil como vía predominante en la gestión del vital líquido.

La dimensión social, que es fundamental, pues son las personas quienes sufren o gozan de una adecuada gestión del agua; por lo que debe incluir tanto los aspectos culturales, religiosos, de valores éticos, así como las actividades asistenciales, económicas, productivas, etc.

Asimismo, es necesario transformar la llamada “cultura del agua”, pues han centrado sus acciones básicamente en el ahorro del agua —tratando de evitar su desperdicio—, en una “nueva cultura del agua”, que, además de promover su uso eficiente, de manera resumida podemos decir que su objetivo “es aplicar al agua menos hormigón y más inteligencia y ver los ríos como algo más que como corrientes de H₂O”. Esto implica a su vez dejar de pensar en los ríos como un canal de conducción de agua y considerarlos como fuente de vida para ecosistemas, para la producción, identidad territorial, identidad de los grupos y comunidades sociales, valores lúdicos y culturales, valores de vida. Pues —contrario a una creencia generalizada— los ríos no se pierden en el mar, sino que son articuladores de vida entre el continente y los mares, fertilizando las plataformas litorales y favoreciendo a muchos peces de mar que dependen de los ríos que los alimentan. Las playas existen gracias a las arenas que arrastran los ríos, favoreciendo con esto al sector turístico, que depende también de ellos (El País, 2004). La nueva cultura del agua es entender esta complejidad de ecosistemas, de interrelación con el hombre, con sus actividades y valores. Por lo tanto, el agua, en suma, es un bien que no puede ser administrado por el mercado.

Sin embargo, cabe resaltar que la gestión del agua en el marco de la nueva cultura del agua no está exenta de las presiones mercantilistas, como la privatización directa o indirecta. Por ende, para atenuarlas o neutralizar-

las, promueve la “gestión pública participativa” que garantice los derechos humanos y la sustentabilidad de nuestros sistemas acuáticos, así como recuperar nuestra relación emocional con el agua, rescatando los valores patrimoniales, de belleza, de disfrute de identidad territorial y colectiva de nuestros ríos, lagos y humedales.

Ante estos desafíos, la nueva cultura del agua propone cuatro categorías éticas para la gestión del agua, que “tropicalizadas” para nuestro estado son:

- *El agua-vida*. En funciones básicas de supervivencia, tanto de los seres humanos (individual y colectivamente), como de los demás seres vivos en la naturaleza (sostenibilidad de los ecosistemas), debe ser reconocida como prioritaria y garantizada desde la perspectiva de los derechos humanos, así como el agua necesaria para la producción de alimentos de la canasta básica.
- *El agua-ciudadanía*. El agua para actividades de interés, en funciones de salud pública y cohesión social (como los servicios urbanos de agua y saneamiento), debe situarse en un segundo nivel de prioridad en conexión con los derechos sociales de ciudadanía y con el interés general de la sociedad, vinculados a los correspondientes deberes ciudadanos.
- *El agua-crecimiento*. El agua para el crecimiento en actividades económicas legítimas, ligadas a actividades productivas debe reconocerse en un tercer nivel de prioridad, en conexión con el derecho individual a mejorar el nivel de vida de cada cual.
- *El agua-responsabilidad legal*. Las extracciones abusivas o los vertidos altamente contaminantes, que son cada vez más frecuentes. Tales usos deben ser evitados a toda costa, mediante la aplicación rigurosa de la ley (Arrojo, 2006).

Conclusiones

Mientras persista en el estado de Jalisco el modelo de gestión del agua llamado “de oferta”, con preponderancia en la toma de decisiones de carácter político y económico, no será posible avanzar en la solución de la problemática relacionada con el agua; no por falta —quizá— de voluntad o deseos, sino por tratarse de la aplicación de un modelo obsoleto, de po-

bres resultados a la fecha, con muchas limitaciones ante la época y realidad que vivimos.

Para que las dependencias e instituciones responsables de la gestión y manejo del agua en el estado avancen en la solución de los problemas hídricos, es imprescindible “vincular el escritorio con el territorio”, acercando el conocimiento técnico-científico (proyectos aplicados), capacitar a los usuarios de las cuencas en las diferentes disciplinas que les permita hacer un mejor —y sustentable— uso del territorio y de sus prácticas productivas, aplicar un verdadero modelo de gestión integral del agua a nivel de cuencas, implementar —o permitir— una gobernanza democrática y sustentable de los ecosistemas y servicios de agua, promover una nueva cultura del agua con sus propuestas éticas, contemplar los impactos provocados y esperados por el cambio climático, favorecer una verdadera participación social en los órganos auxiliares como los consejos de cuenca y comités relacionados al diseño y seguimiento de proyectos y programas hídricos. También una infraestructura adecuada al modelo de gestión integral del agua y lo aquí expuesto, así como promover una verdadera economía circular.

Sin bien es cierto que llevar a cabo todas estas recomendaciones pareciera una labor compleja —sobre todo si la conducción y la toma de decisiones la lleva una o pocas personas con tintes políticos o economicistas— una vez implementadas y con la participación de los actores incorporados al modelo de gestión integral, pronto se verían resultados positivos, aunque graduales por la magnitud de la problemática existente en materia de abasto, saneamiento, reuso del agua, inundaciones, conflictos campo-ciudad por la disputa del agua, escasez propiciada por una pésima gestión y falta de aplicación de conocimientos científicos.

Referencias

- ARROJO-AGUDO, P. *et al.* (2012). *Gobernanza y gestión del agua en el Occidente de México: la metrópoli de Guadalajara*. Guadalajara. ITESO.
- ARROJO, P. (2006). Los retos éticos de la nueva cultura del agua. *POLIS, Revista Latinoamericana*, 5(14), 2-6. En <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30551403>

- BELLO, O., Bustamante, A. y Pizarro, P. (2020). Planificación para la reducción del riesgo de desastres en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/108). Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- DOUROJEANNI, A., Jouravlev, A. y Chávez, G. (2002). “Gestión del agua a nivel de cuencas: teoría y práctica”. *Serie recursos naturales e infraestructura*. En https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6407/1/So28593_es.pdf
- Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2015). Fundamentos Conceptuales sobre La Gobernanza. Documentos de Trabajo. México, Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores. En <https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2017/02/11.Fundamentos-conceptuales-sobre-la-Gobernanza.pdf>
- ROLLAND, L. y Vega Cárdenas, Y. (2010). La gestión del agua en México. *POLIS, Revista Latinoamericana*, 6(2), 155-188. En http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332010000200006&lng=es&tlng=es
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología (2004). *El manejo integral de cuencas en México: estudios y reflexiones para orientar la política ambiental*. México.

25. Gobernanza territorial y movilidad urbana: entre la retórica y los resultados

Adriana I. Olivares González

El objetivo de este trabajo es analizar las políticas públicas que se han desarrollado en Jalisco en materia de movilidad urbana en el primer trienio del gobierno de Enrique Alfaro Ramírez. Para ello, consideraremos como eje central el concepto de gobernanza territorial ya que nos permite abordar el contexto sociopolítico en el que se han desarrollado dichas políticas públicas y además porque el concepto de gobernanza ha sido central en el discurso del mandatario al punto de denominar su documento programático para el desarrollo del estado de Jalisco Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo.

El término de *gobernanza* se refiere a la creación de “nuevas formas de organización social e interacción política” (Bustos *et al.*, 2019, p. 164) y se ha vuelto de uso cada vez más frecuente tanto en la academia como en la retórica del discurso político en un momento de crisis social y de las instituciones que ha detonado intentos diversos de generar cambios en la estructura y procesos de deliberación de la gestión de las sociedades y sus territorios. El actual contexto de globalización y expansión neoliberal que ha incrementado las brechas de desigualdad entre países, regiones y ciudades —sobre todo en los del sur global—, se caracteriza por intentos diversos, reales y simulados de transformación de las estructuras políticas, ante la necesidad de promover nuevos procesos de deliberación para la gestión del territorio en general y las ciudades en particular, en su relación con el ambiente.

En estos procesos de transformación, la interacción política entre los actores de diferentes tipos que participan —o intentan participar— en proyectos

comunes para el desarrollo de los territorios, deambula entre la concertación y el conflicto, de manera que, para el caso de la gestión de la movilidad urbana, se ha considerado necesario analizar los procesos de gobernanza territorial en tres dimensiones: 1. El contexto y los proyectos sociopolíticos; 2. Las políticas, instrumentos y resultados parciales, por tratarse de un periodo de gobierno aun sin concluir; y, 3. El balance parcial. Este planteamiento se enmarca en la lógica propuesta por Bustos *et al.* de analizar de manera simultánea y dialéctica el proceso continuo de interacción entre actores, territorio y acciones (2019, p. 161).

Cabe mencionar que la accesibilidad urbana y la organización del transporte, destacan entre los procesos urbanos más importantes de las ciudades ya que influyen de forma directa en la calidad de vida de sus habitantes.

Para el análisis de las políticas públicas, acciones y resultados en materia de movilidad urbana es fundamental analizar la relación transversal entre la gestión de las diferentes escalas de la movilidad, sus modos de desplazamiento y el modelo de ciudad que se está produciendo, tanto en las áreas metropolitanas como en las ciudades medias del estado de Jalisco.

Contexto sociopolítico

La relación transversal que tienen los actores que influyen en la construcción del territorio —estado, mercado y sociedad civil— nos permite definir el contexto sociopolítico en el que se han desarrollado las políticas públicas en materia de movilidad urbana en el estado de Jalisco.

La coyuntura más relevante fue el cambio simultáneo de poder, tanto a nivel federal como estatal, entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI) —el de mayor antigüedad y más consolidado en el poder— y partidos de reciente conformación con propuestas aparentemente nuevas: Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) en el gobierno federal y Movimiento Ciudadano (MC) en el gobierno de Jalisco.

Enrique Alfaro Ramírez, miembro de MC, tomó protesta como gobernador del estado de Jalisco el 6 de diciembre del 2018 en un contexto nacional en el que Andrés Manuel López Obrador, integrante de Morena, asumió la presidencia de México. Ambos mandatarios manifestaron posturas altamente

críticas respecto de los gobiernos de sus predecesores: Aristóteles Sandoval Díaz y Enrique Peña Nieto respectivamente, ambos expresión del PRI.

Otra característica común de ambos gobiernos fue la ostentación de un proyecto político que, en sus palabras, representaría un cambio sustancial respecto de las formas anteriores de gobernar y que denominaron respectivamente Refundación de Jalisco y Cuarta Transformación (4T). En sus discursos ambos exaltaron la necesidad de desterrar al viejo régimen que había carcomido las condiciones de vida de la población —sobre todo la más vulnerable— y la necesidad de construir un nuevo acuerdo social, es decir, un nuevo modelo de *gobernanza*.

En Jalisco en el trienio 2018-2021, MC gobernó 48 de los 125 municipios del estado, incluyendo los que corresponden al área metropolitana de Guadalajara (AMG) y el área metropolitana interestatal de Puerto Vallarta-Bahía de Banderas (AMI-PV-BB), así como los municipios de mayor población e importancia de las áreas metropolitanas del Sur y de Autlán. El nuevo gobierno de Jalisco empezó su actividad pudiendo contar además con una sólida mayoría de representantes de MC en el congreso estatal.

Entre los desafíos sociopolíticos de influencia global, destacó la pandemia por la covid-19 que, además de manifestarse como un problema de salud pública, tuvo importantes consecuencias socioeconómicas con secuelas que persisten hasta la actualidad. Asimismo, se pusieron en crisis diversos paradigmas relacionados con las condiciones y gestión del hábitat en general, de las ciudades en particular y en especial con la movilidad urbana.

La inseguridad sobresalió por sus afectaciones al desarrollo general de la entidad y en particular de la movilidad urbana. En 2017, el 38.4% de los hogares tuvo al menos una víctima de delitos, entre los cuales destacó, en materia de movilidad, el robo en la calle o en el transporte público fue el segundo en frecuencia (18.6%), mientras que el robo total o parcial de vehículos representó el 15.1%, de manera que en conjunto tuvieron una tasa de casi 14 500 eventos por cada 100 000 habitantes (Envepe, 2018).

Sobresalieron también los desafíos planteados por los compromisos que tanto el país como el estado de Jalisco debían asumir para cumplir con la agenda del calentamiento global establecida por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), cuya meta era desde entonces reducir para el año 2050 las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en por lo menos un 80%, con

base en los niveles de contaminación del año 1990 y que la emisión de contaminantes por persona llegara a dos toneladas para el año 2050, como máximo (Semarnat-Sinacc, 2018).

En el periodo de gobierno previo, por otro lado, quedaron inconclusos diversos proyectos en materia de movilidad urbana. Entre los problemas heredados por la nueva administración destacan, solo en el AMG, la conclusión de la línea 3 del Sistema de Tren Eléctrico Urbano (Siteur), el reordenamiento de transporte público, la puesta en marcha del modelo de ruta-empresa, el fuerte incremento tanto del transporte informal (mototaxis) como de los accidentes viales, así como la escasa calidad y cobertura de la infraestructura para la movilidad peatonal y ciclista. A estos es necesario sumar la situación de las áreas urbanas, tanto las metropolitanas como las cabeceras de los municipios más importantes del estado de Jalisco que, en materia de gestión del territorio, presentaban importantes procesos de especulación y fragmentación urbana que incluían acaparamiento de suelo y la aprobación de fraccionamientos carentes de los valores fundamentales de la vivienda adecuada y digna propuestos por organismos nacionales e internacionales (ONU-Habitat, 2016a; Coneval, 2018).

Políticas e instrumentos

En el Plan de Gobernanza y Desarrollo del estado de Jalisco se vertieron los diagnósticos y estrategias que se plantearon para el sexenio 2018-2024 (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019) y en materia de movilidad urbana se trazó un objetivo ambicioso: “Consolidar un modelo integral de movilidad que garantice el desplazamiento de personas con calidad, seguridad, accesibilidad, oportunidad y eficiencia, procurando un sistema integrado y multimodal, que considere la movilidad activa y un esquema de reducción de emisiones” (*Ibid.*, p. 156).

En general, tanto en los documentos como en las acciones, la concentración de la atención y recursos que el gobierno del estado ha puesto en el AMG, particularmente en materia de movilidad urbana, resta posibilidades de desarrollo a las ciudades medias del estado de Jalisco.

Con relación al ejercicio de la gobernanza, la confluencia en el poder del partido Movimiento Ciudadano en las dos áreas metropolitanas de

mayor importancia del estado de Jalisco, permitió impulsar sus respectivos institutos metropolitanos de planeación, primero el del AMG y más recientemente el de AMI-PB-BB, a pesar de su incierta situación jurídica frente a la autonomía en la gestión del territorio que el artículo 115 constitucional otorga a los municipios en México.

Cabe agregar que desde la reforma del artículo 73 de la Constitución Política y la aprobación de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en 2016, se establecieron mecanismos de concurrencia, asociación y posteriormente de coordinación entre la federación, los estados y los municipios, que redujeron el vacío legal que hasta entonces tenía la gestión metropolitana (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2016). Hasta la fecha, sin embargo, dichos mecanismos no han podido contrarrestar el principio de autonomía municipal y persiste una fuerte oposición para la integración de gobiernos metropolitanos (Kuns y González, 2019).

En este contexto, al final del gobierno estatal de Aristóteles Sandoval (diciembre 2018) el Instituto Metropolitano de Planeación (Imeplan) y la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (Semadet), asumieron las atribuciones que hasta entonces tenía el Instituto de Movilidad y Transporte, adscrito a la Secretaría de Movilidad (Semov) del estado de Jalisco (Gobierno del Estado de Jalisco, 2018), el cual fue extinguido. Este podría constituir un ajuste estratégico para la planeación integrada del desarrollo urbano y regional con la movilidad urbana e interurbana. La Semov, por otro lado, también modificó su denominación a Secretaría de Transporte (Setran), con atribuciones para fungir como órgano operador del transporte público (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019).

El Imeplan cambió en 2019 su denominación a Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo y creó en ese mismo año la Agencia Metropolitana de Servicios de Infraestructura para la Movilidad del AMG como un organismo público descentralizado intermunicipal responsable de “supervisar la red de semáforos, radares de control de velocidad, señalamiento en corredores metropolitanos, mantenimiento de la infraestructura ciclista y el Sistema de Bicicletas Públicas MiBici” a través de cuatro agencias respectivas (AMIM, 2022).

No obstante las atribuciones en materia de movilidad otorgadas a la Semadet desde 2018, se consideraron poco los asuntos relacionados

con la movilidad urbana en los programas municipales de desarrollo urbano del trienio 2019-2021 de Jalisco. Sin embargo, se observa un cambio sustancial en aquellos por el actual gobierno (apenas 17 hasta la fecha) en cuanto a la pertinencia de su elaboración y metodología, tanto en el análisis y propuestas para la gestión sustentable del suelo como de la movilidad urbana y la conectividad regional.

En lo concerniente al cambio climático, fenómeno altamente relacionado con la movilidad motorizada, en el año 2021 se aprobó para Jalisco la Estrategia Estatal de Cambio Climático Visión 2050 (Semadet, 2021), como resultado de la reforma del 2018 de la Ley General de Cambio Climático que le otorga atribuciones a las entidades federativas y los municipios de ejercer acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2020). Este documento cuenta con un eje estratégico denominado “Transitar a sistemas de movilidad eficientes y bajos en carbono” que contiene líneas de acción de alta relevancia vinculadas al aseguramiento de la cobertura del transporte público, la intermodalidad, el impulso a la movilidad no motorizada, la transición del transporte público y privado hacia tecnologías más limpias y la inclusión de sectores vulnerables; todo esto con base en el paradigma de la ciudad compacta y el uso de tecnologías que permitan el desarrollo de actividades remotas.

A pesar de su importancia, este documento no menciona la aprobación de un plan estatal de movilidad urbana (otros documentos oficiales recientes indican el proyecto de un plan de movilidad integral del estado de Jalisco) y no precisa periodos para el cumplimiento de metas específicas por lo que se observa como un documento sustentado en buenas intenciones.

Por otra parte, en 2020 se publicó el Plan de Acción Climática del Área Metropolitana de Guadalajara (PACMetro), impulsado por el gobierno del municipio de Guadalajara y el Imeplan y elaborado en coordinación con el Grupo de Liderazgo de Ciudades contra el Cambio Climático (C40). Este constituye en sí mismo un documento de importancia central para la gestión del territorio metropolitano pues contempla programas, estrategias, proyectos y acciones para mitigar las causas e impactos del cambio climático, tanto en el AMG como en su territorio de influencia (Imeplan AMG, 2020). Como resultado, en noviembre del 2021, la Organización de

las Naciones Unidas para el Cambio Climático otorgó a el AMG el Premio a la Acción Climática Global bajo la categoría de “liderazgo climático”, en conjunto con las ciudades de París, Francia y Samsø, Dinamarca.

En términos generales, las acciones propuestas en este documento en materia de movilidad urbana se orientan a la mitigación con enfoque en promoción de un modelo integral de movilidad que genere el cambio modal del transporte motorizado individual hacia el transporte público y no-motorizado. Las acciones principales para lograr las metas propuestas al año 2030 consideran, en materia de transporte público, la puesta en funcionamiento de la línea 3 del Siteur, el proyecto y construcción de Mi Macro Periférico, la línea 4 del Siteur y la renovación de la flota de vehículos de transporte público; en lo relativo a la movilidad no motorizada se contempla la ampliación y mantenimiento de ciclovías, bicipuertos y del Sistema de Bicicletas Públicas; mientras que en lo que respecta a la gestión de transporte privado se pretende desincentivar su uso a partir de la creación de polígonos de bajas emisiones y el encarecimiento de los estacionamientos públicos, así como promover la transición a vehículos eléctricos.

Si bien los objetivos y acciones son pertinentes, hay temas centrales que no se tratan, como el diseño de un plan integral de movilidad urbana sostenible en el que se enmarquen las acciones y metas planteadas, así como otras que garanticen la accesibilidad territorial, la trasmutación de la cultura del moverse y el mejoramiento de las experiencias polisémicas del caminar y del andar como parte del ejercicio de la ciudadanía y por lo tanto del derecho a la movilidad y a la ciudad.

El PACMetro prevé su articulación con el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del AMG (POTmet), documento que se aprobó en 2016 para orientar el desarrollo urbano de esta área metropolitana. La ciudad que propone el POTmet en sus ejes estratégicos es ordenada en su crecimiento mediante Perímetros de Contención Urbana, considerando valores urbanos como la proximidad, compacidad e intensidad del suelo urbano, así como diversidad en su oferta de vivienda, tanto en áreas centrales como en los corredores de transporte público masivo (Imeplan AMG, 2016).

Apenas en diciembre del 2021 se presentó la Estrategia Metropolitana de Movilidad Emergente (EMME, Imeplan AMG, 2021), cuya base fue la Encuesta Origen-Destino elaborada en 2021, un periodo atípico para la movilidad a causa de las restricciones sanitarias impuestas para hacer frente a la

pandemia por el covid-19, lo que pone en duda su utilidad como base para el planteamiento de una política que se verá aplicada en el contexto actual.

En síntesis, el estado de Jalisco cuenta con múltiples normativas e instrumentos de alta pertinencia para la movilidad urbana, sin embargo, la mayoría de estos se quedan en buenas intenciones o sus acciones se utilizan como herramienta para especular con el suelo urbano.

Proyectos estratégicos: resultados parciales

En 2020, el sistema urbano de Jalisco estaba integrado por 140 localidades de más de 15 000 habitantes en las que habitaba el 82% de su población, entre las que destacan cinco áreas metropolitanas: Guadalajara, Puerto Vallarta-Bahía de Banderas, del Sur, de Autlán de Navarro y Ocotlán, así como las ciudades medias que en conjunto funcionan como nodos principales de cada una de las doce regiones administrativas de la entidad y permiten la articulación y distribución de servicios urbanos.

Como hemos enfatizado, el interés del estado y sus recursos técnicos y financieros, se han centrado en las áreas metropolitanas de Guadalajara y Puerto Vallarta-Bahía de Banderas, dejando en relativo abandono los problemas de las ciudades medias a excepción de aquellas que por coyuntura política y económica resultan estratégicas. En consecuencia, los estudios y proyectos en materia de movilidad urbana también tienen este sesgo como a continuación detallamos.

El sistema urbano de Jalisco y la movilidad urbana

Las ciudades medias de Jalisco han tenido en los últimos veinte años un crecimiento insostenible lo que incluye su gestión de la movilidad urbana que en general es muy deficiente. Esta tendencia ha tenido escasos cambios en el primer trienio de gobierno de Enrique Alfaro, como se puede apreciar en el análisis histórico de tres indicadores estratégicos que hemos tomado ante la ausencia de estudios técnicos en la mayoría de estas ciudades: la densidad media urbana (DMU), que se relaciona con el modelo de producción de suelo (disperso o compacto); el índice de motorización

(solo accesible a escala municipal) calculado como el número de vehículos por cada cien habitantes; y la distribución modal de los desplazamientos ocupacionales, que nos indican los medios que utiliza la población para moverse al trabajo y a la escuela (INEGI, 2021; INEGI, 2015; INEGI, 2010).

A excepción del AMG y el AMI-PV-BB, el resto de las ciudades observan una disminución de su DMU, lo que sugiere un modelo de gestión de suelo disperso que hace difícil desde el punto de vista financiero y operativo la implementación de un modelo de transporte público eficiente debido a que los concesionarios no están interesados en dar cobertura a los asentamientos más lejanos o lo hacen con muy escasa frecuencia de paso de las unidades, con graves perjuicios en el incremento del tiempo de desplazamiento y la calidad de vida de los usuarios. Ambos fenómenos han promovido la adquisición de vehículos motorizados, como se puede comprobar en el incremento del índice de motorización (cuadro 25.1). Por otro lado, durante la pandemia por la covid-19, el automóvil fue preferido frente al transporte público que se identificó como uno de los lugares con alto riesgo de contagio (López-Olmedo, 2021).

Estas tendencias se manifiestan en la distribución modal de los desplazamientos laborales donde los vehículos particulares tienen la más alta representación, seguidos de la movilidad peatonal y una considerablemente baja representación de los desplazamientos en transporte público. En los municipios de alta productividad agroindustrial (por ejemplo Zapotiltic), el transporte de personal tiene una alta representación (gráfica 25.1).

Cuadro 25.1 Comparativo de la densidad poblacional y la motorización en las principales ciudades de Jalisco en 2005, 2015 y 2020

Zona poblacional	Población (habitantes)	Densidad Media Urbana			Índice de Motorización		
	2020	(Hab/ha)			Municipal (vehículos/100 Hab)		
		2020	2015	2005	2020	2015	2010
AMG	5 268 642	75	76	88			
Acatlán de Juárez		37	32	90	0.36	0.3	0.19
Guadalajara		97	108	50	0.72	0.61	0.56

Cuadro 25.1 Comparativo de la densidad poblacional y la motorización en las principales ciudades de Jalisco en 2005, 2015 y 2020

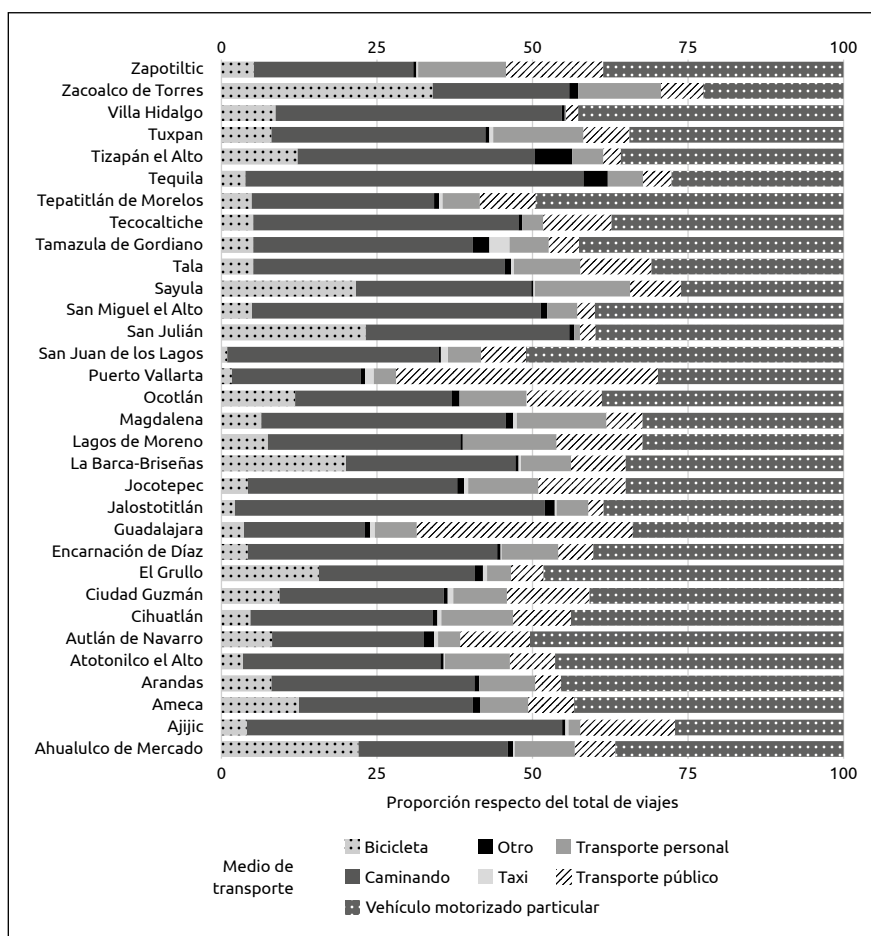
Zona poblacional	Población (habitantes)	Densidad Media Urbana			Índice de Motorización		
	2020	(Hab/ha)			Municipal (vehículos/100 Hab)		
		2020	2015	2005	2020	2015	2010
Ixtlahuacán de los Membrillos		45	27	10	0.23	0.21	0.16
Juanacatlán		71	32	40	0.42	0.38	0.32
El Salto		59	41	8	0.23	0.09	0.14
Tlajomulco		79	76	17	0.24	0.13	0.1
San Pedro Tlaquepaque		68	42	9	0.39	0.43	0.37
Tonalá		81	73	33	0.34	0.27	0.23
Zapopan		68	63	42	0.54	0.5	0.44
Zapotlanejo		54	35	80	0.76	0.58	0.46
AM PV-BB	479 471			-2000			
Puerto Vallarta		44	41	90	0.45	0.4	0.33
Bahía de Banderas		65	44	59			
AM del Sur	165 285			-2000			
Ciudad Guzmán		61	59	82	0.52	0.44	0.36
Gómez Farías		sd	sd	sd	sd	sd	sd
Zapotiltic		sd	sd	sd	0.49	0.44	0.36
AM Ocotlán	184 603			-1995			
Ocotlán		51	46	53	0.55	0.4	0.35
Jamay		60	59	86	0.43	0.32	0.28
Poncitlán		53	39	56	0.36	0.21	0.2
AM Autlán	96 219			-2000			
Autlán		29	30	79	0.55	0.48	0.4
El Grullo					0.53	0.48	0.39

Cuadro 25.1 Comparativo de la densidad poblacional y la motorización en las principales ciudades de Jalisco en 2005, 2015 y 2020

Zona poblacional	Población (habitantes)	Densidad Media Urbana			Índice de Motorización		
	2020	(Hab/ha)			Municipal (vehículos/100 Hab)		
		2020	2015	2005	2020	2015	2010
Colotlán		sd	sd	sd	0.36	0.34	0.32
Lagos de Moreno	123 284	45	45	sd	0.35	0.28	0.25
Tepatitlán de Morelos	127 483	36	46	89	0.68	0.51	0.46
Arandas	63 933	43	39	64	0.43	0.39	0.64
San Juan de los Lagos	57 728	47	46	66	0.69	0.52	0.42
Chapala	55 196	sd	sd	sd	0.48	0.47	0.32
Cihuatlán	40 139	sd	sd	sd	0.47	0.33	0.28

Fuente: censos de población 2000, 2005, 2015 y 2020.

Entre 2018 y 2022, en las localidades del interior del estado, el gobierno invirtió fundamentalmente en la consolidación de las vialidades urbanas y de la infraestructura de conectividad regional, con especial énfasis en las regiones estratégicas por su importancia económica, como Puerto Vallarta, Chalacatepec, Chapala, Ajijic y Jocotepec (SIOP, 2022).



Gráfica 25.1. Distribución modal de principales ciudades de Jalisco en 2020

Fuente: elaboración propia con datos del Censo de Población y Vivienda 2020.

Los claroscuros de la gestión integrada y la movilidad del AMG

Si bien el POTmet es vigente desde julio del 2016 —y en lo general desde 2018—, se han implementado acciones de amplia envergadura que vinculan la gestión urbana con la gestión de la movilidad (principalmente las políticas de redensificación en el área de influencia de las principales redes

de transporte masivo), el resultado general ha derivado, tanto en el reforzamiento de la especulación con el suelo urbano, avalado además por el estado y los municipios, como en el incremento del índice de motorización. Podemos observar con mayor nitidez esta problemática y otras colaterales en los proyectos de transporte masivo, como a continuación detallamos.

El proyecto de la línea 3 (L3) del Siteur renovó el interés por la implementación de transporte masivo en el AMG y, a pesar del alto costo (28 000 millones de pesos), el largo tiempo de su ejecución (seis años) y un promedio de apenas 75 000 viajes diarios, la población le percibía en 2021 como una obra necesaria que destacaba por su confiabilidad y eficiencia y con beneficios en la calidad y tiempos de los desplazamientos, en la seguridad pública y vial de su entorno de proximidad y en la prevención del contagio por el covid-19. En lo que respecta a las debilidades más importantes de este proyecto se identificaron la escasa integración modal con la bicicleta y el automóvil; la poca accesibilidad de las estaciones para personas con movilidad reducida —sobre todo cuando los ascensores no funcionan— y el alto costo para los usuarios de mayor vulnerabilidad económica que por el costo no pueden usar la tarjeta de prepago. Otro problema relevante es el diseño de los derroteros de las rutas alimentadoras, que en los bordes de la ciudad tienen largos trayectos y escasa frecuencia de paso, pues dan servicio a los diversos asentamientos que por su localización dispersa hacen poco rentable para los concesionarios disponer de más de una ruta o aumentar su frecuencia. Este tipo de rutas alimentadoras, lejos de favorecer el uso del transporte público, pueden motivar en sus usuarios más desfavorecidos el deseo de contar con un automóvil propio y dificultar el cumplimiento de la meta de disminuir los desplazamientos en transporte privado previsto en el PACMetro. En cuanto a los impactos territoriales, destaca el aumento del valor de suelo y de la vivienda a lo largo de la red de la L3, lo cual también fue percibido por los usuarios. Este proceso especulativo ha sido promovido y aprovechado por los gobiernos municipales como podemos observar en enajenación del predio donde se ubicaba el Registro Público Número 1, para la construcción de dos torres de edificios con 16 niveles y 180 viviendas cuya población objetivo correspondió a sectores sociales medio altos (Arenas, 2018). El resultado de esta política de transporte masivo es por un lado el traslado de bienes municipales de dominio público al privado y por otro la apropiación por parte de los sectores sociales medios altos y altos de las

zonas centrales de la ciudad, mismas que cuentan con la mayor densidad y diversidad de servicios y equipamientos, mientras que la población de menores recursos, que habita en los bordes de la ciudad, sigue siendo vulnerada en su derecho a la movilidad al tener que invertir excesivo tiempo en sus desplazamientos ocupacionales (ONU-Habitat, 2016a).

Mi Macro Periférico es la segunda línea de BRT que se construyó en el AMG, corre por el Anillo Periférico Manuel Gómez Morín y su demanda se calculaba en 300 000 pasajeros diarios. La ruta funciona como distribuidor de los residentes de las zonas más periféricas que confluyen al sistema por las carreteras de conectividad regional para redirigirse a los polos de trabajo y a los servicios de los municipios centrales del AMG.

Si bien los sistemas BRT tienen un alto grado de flexibilidad, son menos costosos y más rápidos en su ejecución que otros sistemas de transporte público semimasivos, la demanda de viajes del corredor requería de un sistema de mayor capacidad y eficiencia. Es probable que la importancia política de poder concluir obras de gran visibilidad en el periodo de gobierno estatal y la urgencia de realizar la promesa de campaña de la Línea 4 a Tlajomulco hayan sido consideraciones decisivas en la elección del sistema BRT. Una grave carencia en la realización de Mi Macro Periférico fue haber quitado del proyecto 30 km de la ruta que debería haber atendido a usuarios del municipio de Tonalá, los cuales actualmente están obligados a usar las rutas troncales para acceder al mismo, con problemas añadidos de integración tarifaria. Otros inconvenientes de funcionamiento se empezaron a observar desde su inauguración en enero de 2022: inadecuación para atender la demanda de viajes en hora pico; accesibilidad complicada y riesgosa a la mayor parte de las estaciones al tener puentes peatonales de acceso que inician solo en el camellón que separa los carriles centrales del anillo periférico de las vialidades laterales, cuyo cruce obligado es peligroso para los usuarios; accesibilidad universal posible únicamente a través de ascensores que en muchos casos no estaban en servicio; necesidad de adquirir una tarjeta de prepago para acceder al servicio que afectó a los usuarios de escasos recursos provocando quejas y protestas al punto de inducir a la empresa gestora a instalar alcancías para el pago en efectivo que, sin embargo, no dan cambio y retienen 50 centavos por cada viaje al pagar con monedas de 10 pesos. A esto hay que agregar los procesos de especulación con el suelo que se detonaron en el territorio de influencia de la red, algunos de ellos

promovidos por los mismos municipios como es el caso del Hospital de la Mujer de Guadalajara, el cual está siendo reubicado justo al concluir la obra y cuyo predio aún tiene un destino incierto.

Actualmente se encuentra en proceso de gestión el proyecto de la línea 4 del Siteur el cual pretende atender las necesidades de conectividad de los fraccionamientos aprobados en los últimos veinte años en Tlajomulco, muchos de ellos durante el periodo en el que Enrique Alfaro fue presidente municipal, cuyo municipio casi duplicó su población en el periodo 2010-2020 y tuvo la tasa de crecimiento poblacional más alta del AMG. La urgencia con la que se gestionó este proyecto, desde el registro de su trazo en 2019 hasta la actualidad, hace pensar en intereses especulativos e inmobiliarios.

Son vastas las acciones que se han realizado en materia de transporte público en el primer trienio de gestión del gobierno estatal, pero en sus resultados se observan avances y retrocesos, entre las que destacan las siguientes:

- En julio de 2019 se puso en marcha la nueva Política Integral para el Reordenamiento, Reestructuración e Implementación del Sistema de Transporte Público “Mi Transporte” que partió de la adquisición e implementación de sistemas para el monitoreo en las unidades y el sistema de prepago electrónico al que se tuvieron que hacer diversos ajustes para favorecer la integración tarifaria, mejorar la adquisición y recarga de tarjetas y otorgar tarifas preferenciales a grupos vulnerables.
- La transición hacia el modelo de ruta-empresa ha tenido fuerte impulso, sin embargo, observamos algunas evidencias de simulaciones en su implementación —sobre todo en lo relativo a las condiciones laborales de los trabajadores—, y transigencias en su aplicación como el respeto de los derroteros y de las paradas oficiales, entre las más relevantes.
- Se han renovado paulatinamente las unidades de transporte público obsoletas mediante un subsidio estatal del 25% del costo de cada unidad, con aplicación en las áreas metropolitanas de Guadalajara, Puerto Vallarta, Zapotlán el Grande y Tepatlán de Morelos, aunque ha resultado dudosa la calidad de las unidades, sobre todo en las primeras adquisiciones (Rivas, 2020).
- Se puso en marcha el Programa de Verificación Responsable desde el primer trimestre del 2020 con diversos altibajos en su gestión a

pesar de mejoras en su regulación, debido a los escasos centros de verificación y ajustes en su obligatoriedad, entre otros aspectos que han resultado en la verificación de solo 2.7% del parque vehicular del estado (Publimetro, 2022).

- Se puso a disposición de los usuarios del AMG y PV la plataforma Mi Transporte, donde se pueden consultar rutas, paradas, conexiones y horarios del transporte público. Si bien la plataforma es fragmentada y poco amigable, constituye un primer esfuerzo del estado para acercar información a los usuarios del transporte público.
- Bajaron los accidentes, heridos y muertes causados por accidentes con el transporte público entre 2019 y 2021 (Gobierno del Estado de Jalisco, 2021).
- Se registró un importante número de los mototaxis del AMG que operan con bajo nivel de seguridad para los usuarios en colonias donde no brinda servicio el sistema de transporte público (Milenio, 2021).

Movilidad ciclista y peatonal: el as bajo la manga

Fomentar la movilidad ciclista y peatonal puede constituir una estrategia viable para mejorar el funcionamiento de la ciudad, el desplazamiento de sus habitantes y el incremento de su calidad de vida, sin embargo, requiere de una visión integrada del modelo de ciudad con la gestión de la movilidad urbana.

La movilidad ciclista y la peatonal son recursos de alimentación del transporte público para desplazamientos de lejanía, de manera que la presencia de infraestructura en los entornos de influencia de las estaciones del transporte masivo es fundamental. Si bien la accesibilidad peatonal a las estaciones de los sistemas que actualmente están en funcionamiento ha sido considerada en su planeación (aunque con relativa pertinencia), salvo escasas excepciones no se han instalado bicipuertos, estaciones de MiBici o integrado la red ciclista en la cercanía de estas. Además, las unidades de transporte público colectivo, salvo las recientemente adquiridas por el gobierno del estado, no cuentan con la posibilidad de que los usuarios viajen con su bicicleta. Ambas omisiones se suman negativamente y reducen o imposibilitan de facto la realización de traslados multimodales que

integren bici y transporte público. A pesar de esto, se observan avances importantes en lo referente a la movilidad ciclista: se amplió el servicio de MiBici tanto en el número de estaciones como de bicicletas, se amplió la red de ciclovías y se renovaron algunas existentes en Chapala, Ajijic, Ciudad Guzmán y en el AMG.

Un factor que limita los desplazamientos de cercanía, es decir, aquellos que se realizan a pie o en bicicleta en diez minutos (Ryley, 2008) y contrasta las políticas públicas que pretenden fomentarlos, es la grave situación de inseguridad: hasta que este problema estructural se mitigue, el caminar no se percibirá como una experiencia positiva. Es necesario además que las ciudades cuenten con los valores urbanos de proximidad, compacidad e intensidad del suelo urbano y, aunque estos han sido planteados como base del POTmet, son aún pocos los territorios que presentan estas características en las ciudades de Jalisco.

Otros de los problemas es la gestión y mantenimiento de la infraestructura para caminar, que es atribución municipal y que por lo consiguiente manifiesta diferencias importantes en razón de las brechas en la capacidad económica y técnica entre los diversos ayuntamientos, incluso los metropolitanos, de manera que este asunto no se encuentra entre las prioridades de los municipios con menores recursos.

Balance del primer trienio de gobierno

El balance del periodo primer trienio del gobierno de Enrique Alfaro en materia de políticas públicas para la movilidad urbana, resulta en una paradoja entre los principios enunciados de la Refundación de Jalisco y sus consecuencias socioespaciales visibles.

La Refundación de Jalisco es, entonces, un proceso gradual cuya convocatoria y gran apuesta desde el Gobierno de Jalisco es construir una sociedad que respete la ley como principio básico de convivencia. Una sociedad de paz, que rechace y se vuelva impermeable a cualquier tipo de violencia. Una sociedad de libertades, en la que al mismo tiempo se enaltezca el sentido de responsabilidad. Una sociedad igualitaria, donde todos tengan un piso sóli-

do para apoyar sus sueños. Una sociedad solidaria, en la que la tragedia ajena nunca provoque indiferencia (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019, p. 17).

La falta de seguridad pública es el telón de fondo que define la forma en que los habitantes se desplazan en las ciudades de Jalisco y en este contexto el automóvil simboliza el medio más seguro. Por otro lado, la pandemia por la covid-19, develó la escasa resiliencia del transporte colectivo para afrontar la crisis sanitaria, con problemas diversos como la saturación de unidades en horas pico, el mal uso del cubrebocas (tanto del operador como de los usuarios), así como la insuficiente sanitización de las unidades. A esto es necesario sumar el importante significado de estatus social que el automóvil aún conserva.

La violencia comunitaria es una realidad que viven cotidianamente las mujeres y con la extinción del Instituto Jalisciense de las Mujeres a principios del gobierno de Enrique Alfaro, su atención aún se ve lejana, a pesar de la elaboración en 2018 del “Programa de prevención de la violencia contra las mujeres durante la movilidad cotidiana y en el transporte público urbano”, el cual se quedó en un limbo (Olivares-González, 2021).

Por otro lado, en el fondo de las acciones implementadas en materia de gestión urbana y transporte público masivo en el AMG (línea 3 y Mi Marco Periférico), se observan diversos puntos sombríos: 1. La creación de perímetros de contención es una medida perversa, ya que, si bien se delimita el crecimiento urbano, también encarece el suelo y lo hace prohibitivo para sectores sociales de escasos recursos, de manera que esta acción debería acompañarse de un programa efectivo de vivienda social; 2. El incremento del valor de suelo en el área de influencia de las redes de transporte masivo, sumado a las políticas de redensificación, han impulsado un infortunado fenómeno especulativo en el que incluso los gobiernos locales participan y transfieren las propiedades públicas al sector privado; 3. El proceso para la dictaminación de tarifas y la detracción de 50 centavos por cada viaje que la población paga con 10 pesos en efectivo, destaca entre los asuntos más opacos de la gestión del transporte público.

Entre los aspectos positivos, cabe mencionar que las acciones implementadas entre 2018-2021, han ido en la línea de los compromisos del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo: el incremento de la cobertura de

transporte público del AMG, la modernización de unidades de transporte público y el incremento de la red de ciclovías.

En las ciudades medias del interior del estado se observa también un infortunado fenómeno especulativo con el suelo urbano, que ha impulsado su artificialización masificada, con patrones social y espacialmente fragmentados y con graves afectaciones a territorios de insustituible valor ecológico y productivo. Este modelo de ciudad, opuesto al compacto recomendado por ONU-Habitat (ONU-Habitat, 2016b), complica tanto operativa como financieramente la gestión de la movilidad sustentable y mientras los municipios e instancias responsable de su gestión no trabajen de manera transparente y coordinada, la visión de generar ciudades accesibles, más allá de los enunciados de la retórica propagandística de los gobiernos que se vayan alternando en el poder, seguirá siendo irrealizable.

En este contexto, la posibilidad real de un cambio modal del automóvil hacia el transporte público es todavía lejana, a pesar de los programas, planes y acciones que se han diseñado e implementado.

En términos generales, es necesario impulsar la accesibilidad urbana, ya que es el valor central de la movilidad urbana, pues otorga la oportunidad a los individuos de una determinada localización urbana de participar en una actividad o un conjunto de actividades (Thakuriah, 2001, p. v), de manera que es un factor de equidad socioespacial si consideramos que a mayor posibilidad de los habitantes de una ciudad de acceder geográficamente a recursos y posibilidades de desarrollo, sin importar su condición física, social, género o edad, mayor es su inclusión en una sociedad (Oliveras, Díaz y Medina, 2017).

Referencias

- AMIM (2022). Agencia Metropolitana de Infraestructura para la Movilidad. En <https://amim.mx/>
- ARENAS, V. (2018, 28 de febrero). Guadalajara vende dos predios para vivienda vertical. *El Informador*. En <https://www.informador.mx/Jalisco/Guadalajara-vende-dos-predios-para-vivienda-vertical-20180228-0099.html>

- BARAJAS, D. (29 de noviembre de 2021). Al menos el 80% de las mototaxis que circulan por el AMG están regularizadas. *Milenio*. En <https://www.milenio.com/politica/comunidad/registro-mototaxis-AMG-avance-80-ciento>
- BUSTOS GALLARDO, B., Lukas, M., Stamm, C. y Torre, A. (2019). Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile. *Revista de geografía Norte Grande*. En <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-34022019000200161>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. En https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_010621.pdf
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (6 de noviembre de 2020). Ley General de Cambio Climático. En <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC.pdf>
- Coneval (2018). Principales retos en el ejercicio a la vivienda digna y decorosa. En https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Dosieres_Derechos_Sociales/Retos_Derecho_Vivienda.pdf
- Envipe (2018). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. En https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2018/doc/envipe2018_jal.pdf
- Gobierno del Estado de Jalisco (2018). Decreto número 27212/LXIVU18 que abroga la Ley Orgánica del Instituto de Movilidad y Transporte del Estado de Jalisco. En <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/infolej/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/94719.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2019). Acuerdo por el que expide el Reglamento Interno de la Secretaría de Transporte del Estado de Jalisco. En <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/u531/REG.%20INT.%20SR%C3%8DA.%20GEST.%20INT.%20AGUA%20VIG.%2001ENE2019%20P%C3%81G.%20050.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2019). Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2014, Vision 2030. En https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Plan-Estatal-de-Gobernanza-y-Desarrollo-de-Jalisco_v2_3.pdf
- Imeplan (2021) Estrategia Metropolitana de Movilidad Emergente del Área Metropolitana de Guadalajara. En https://drive.google.com/file/d/15RjKr9miZT8GeFIVRqkWxhhrzjfr_-5E/view

- Imeplan AMG (2016). Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del AMG. En https://www.imeplan.mx/wp-content/uploads/2021/12/POTmet_III-FB-BajaRes-1.pdf
- Imeplan AMG (2020). Plan de Acción Climática del Área Metropolitana de Guadalajara. En <https://drive.google.com/file/d/1FteGzzAA-LThdQ8C-jWn62WDahSTazPp6/view>
- INEGI (2010). Censo de Población y Vivienda 2010. Ciudad de México.
- INEGI (2015). Encuesta Intercensal 2015. Ciudad de México.
- INEGI (2021). Censo 2020 de Población y Vivienda. Ciudad de México: INEGI.
- KUNZ BOLANOS, I. C. y González Herrera, C. (2019). Es posible la gobernación metropolitana en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 235, pp. 463-494.
- LÓPEZ-OLMEDO, N., Stern, D., Pérez-Ferrer, C., González-Morales, R., Canto-Osorio, F. y Barrientos-Gutiérrez, T. (2021). Revisión rápida: probabilidad de contagio por infecciones respiratorias agudas en el transporte público y medidas para mitigarlo. *Salud Pública México*, núm. 63, pp. 225-231.
- OLIVARES-GONZÁLEZ, A. I., Díaz Núñez, V. y Medina-Ortega, M. A. (2017). Movilidad para la prosperidad. En *Guadalajara Metropolitana. Prosperidad urbana: oportunidades y propuestas* (pp. 185-2010). Guadalajara: ONU-Habitat.
- OLIVARES-GONZÁLEZ, A. I., Díaz Núñez, V. y Medina-Ortega, M. A. (2021). *Mujer, seguridad y movilidad cotidiana. La reivindicación de género en periodo de crisis*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- ONU-Habitat (2016a). Measurement of City Prosperity: Methodology and Metadata. En: <https://unhabitat.org/sites/default/files/2019/02/CPI-META-DATA.2016.pdf>
- ONU-Habitat (2016b). Índice de las Ciudades Prósperas, CPI, México 2018. En <http://www.onuhabitat.org.mx/index.php/indice-de-las-ciudades-prosperas-cpi-mexico-2018>
- Publimetro (3 de enero de 2020). Verificación alcanza a pocos vehículos en Jalisco; acelerarán la marcha. En <https://www.publimetro.com.mx/Jalisco/2022/01/03/verificacion-vehicular-en-Jalisco-alcanza-a-27-de-los-vehiculos-en-la-entidad/>
- RIVAS, R. (14 de febrero de 2020). Emiten reglas para dar subsidio de 500 MDP a transportistas para renovar camiones. *El Informador*. En <https://www.informador.mx/Jalisco/Emiten-reglas-para-dar-subsidio-de-500-MDP-a-transportistas-para-renovar-camiones-20200214-0091.html>

- RYLEY, T. J. (2008). The propensity for motorists to walk for short trips: Evidence from West Edinburgh. *Transportation Research Part A*, vol. 42, pp. 620-628.
- Secretaría de Transporte del Estado de Jalisco (2021). Registra 2020 baja de accidentes fatales del transporte público. En <https://setrans.jalisco.gob.mx/prensa/noticia/35647>
- Semadet (2018). Inventario Estatal de Emisiones de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero (IEEGYCEI). En <https://semadet.jalisco.gob.mx/gobernanza-ambiental/cambio-climatico/inventario-estatal-de-emisiones-de-gases-y-compuestos-de>
- Semadet (2021). Estrategia Estatal de Cambio Climático. En: https://app.semadet.jalisco.gob.mx/cs/EECC_21072021.pdf
- Semarnat-Sinacc (2018). Minuta de la I Reunión 2018 del Sistema Nacional de Cambio Climático. Gobierno de México. En https://cambioclimatico.gob.mx/wp-content/uploads/2021/09/Minuta_I_Reuni_n_2018_del_SIACC.pdf
- SIOP (2022). Convocatorias de Obra Pública. En <https://siop.jalisco.gob.mx/convocatorias-vigentes>
- STERN, D., Pérez-Ferrer, C., González-Morales, R., Canto-Osorio, F. y Barrientos-Gutiérrez, T. (2021). Revisión rápida: probabilidad de contagio por infecciones respiratorias agudas en el transporte público y medidas para mitigarlo. *Salud Pública México*, núm. 63, pp. 225-231.
- THAKURIAH, P. V. (2001). Introduction to the Special Issue on Methodological Issues in Accessibility Measures with Possible Policy Implications. *Journal of Transportation and Statistics*, 4(2-3), p. v.

26. ¿Estamos avanzando hacia una movilidad urbana sustentable e incluyente?

Adonais Lee
Elton Osorio

Este texto tiene el objetivo de realizar un análisis y evaluación general sobre algunas políticas públicas relacionadas a la agenda de movilidad en el estado de Jalisco durante el periodo 2018-2021. Al tener esto como finalidad, se identificaron las metas que el propio gobierno del estado estableció en el Plan Estatal de Desarrollo y Gobernanza 2018-2024, específicamente en el eje de desarrollo sostenible del territorio, lo relativo al desarrollo integral de la movilidad. Este eje temático tiene el objetivo de consolidar un modelo de movilidad que garantice el desplazamiento de personas sea con calidad, seguridad, accesibilidad, oportunidad y eficiencia, procurando un sistema integrado y multimodal, que considere la movilidad activa y un esquema de reducción de emisiones.

En lo general, el resultado esperado al año 2024 es lograr la implementación de un modelo integral de movilidad sustentable en el Estado, que promueva una red conectada, intermodal, accesible y que desincentive el automóvil como medio principal de transporte (Gobierno del Estado de Jalisco, 2022, p. 187).

En este plan estatal son pocas las metas e indicadores relacionados a temas de movilidad, sin embargo, se presentan cuatro indicadores principales que son de suma importancia para la transformación y consolidación de una movilidad sustentable en la ciudad:

- Porcentaje de modernización del transporte público.
- Viajes de pasajeros en tren ligero.
- Víctimas mortales relacionadas con el transporte público.
- Kilómetros de ciclovías en áreas urbanas y metropolitanas.

Se analizarán los aspectos anteriores desde la percepción social y algunas otras acciones fuera de los indicadores del plan.

Transporte público

Respecto al porcentaje de modernización del transporte público, el objetivo al 2021 es contar con una renovación del 80% de las unidades y para el año 2024 tener 100% de unidades del transporte público renovadas. De acuerdo con datos de la Secretaría de Transporte de Jalisco presentados en la plataforma de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco, este porcentaje de modernización se encuentra en 47% al cierre del 2021, logrando un 61% de cumplimiento de la meta planteada para el año 2021 (Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, 2022).

Es importante la modernización de unidades de transporte, sin embargo, continúa pendiente el incremento de la capacidad, esto debido a que la demanda de usuarios supera la capacidad del servicio y no se resuelve totalmente el problema al contar con unidades nuevas de transporte público. Esto lo podemos corroborar analizando los datos presentados en la segunda edición de Moverse en Guadalajara presentada en el año 2020 por Jalisco Cómo Vamos, en el cual el 53% de las personas encuestadas se refirió a que regularmente las personas van “apretadas” en las unidades de transporte público (Jalisco Cómo Vamos, 2020, p. 13).

Aunado a lo anterior, la calidad en el servicio es un factor muy importante que contemplan las personas para negarse a usar el transporte público. Solo 46% de las personas encuestadas refieren que la o el conductor les trata con respeto y amabilidad. Asimismo, solo 36% refiere que se siente segura o seguro durante su traslado. Por otro lado, solo 32% afirma que las y los conductores respetan señales de tránsito, el conjunto de estos factores explica por qué las personas usuarias del transporte público no están satisfechas con el trato y servicio que reciben al usar el transporte colectivo de la ciudad.

Sumado a lo anterior, la inseguridad y el acoso a mujeres o grupos vulnerables que viajan en transporte público es un problema recurrente que afecta, no solo física y psicológicamente la vida de las mujeres, sino, hasta el grado de orillar a cambiar de hábitos y modos de transporte. En México, siete de cada diez mujeres sufren de acoso y Jalisco ocupa el lugar 11 de 32 en este

problema de violencia sexual (INEGI, 2016). Para combatir esta situación, en 2020, el gobierno —a través de la Secretaría de Igualdad Sustantiva Entre Mujeres y Hombres— dio a conocer el programa llamado “Nos movemos seguras” que tiene como objetivo generar condiciones, estrategias y acciones puntuales para la prevención de la violencia sexual comunitaria contra niñas, adolescentes y mujeres usuarias de espacio y transporte público en todas sus modalidades, taxis amarillos, servicios de plataformas de transporte o de cualquier otro medio de transporte de las mujeres (Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres, 2020, p. 26).

Para mejorar la accesibilidad de los usuarios al sistema de transporte público, el Imeplan, instituciones y organizaciones de la sociedad civil trabajaron en la Norma Técnica de Puntos de Parada de Transporte Público del Área Metropolitana de Guadalajara, un esfuerzo por homologar y dignificar al principal actor del transporte y la movilidad, las personas. Solo falta el inicio de la aplicación de la norma para así transformar los espacios de la ciudad que cuentan con paraderos de transporte público.

Se han tenido avances en el indicador sobre la modernización del parque vehicular del transporte público, sin embargo, no se garantiza la accesibilidad, conectividad y seguridad de las y los usuarios en los paraderos de transporte público. Más allá de mejorar el transporte en algunos de sus indicadores, la sociedad tiene un reclamo importante: hacer más eficiente el servicio en calidad y regularidad.

Transporte público y seguridad vial

Otro indicador relevante es el que refleja la muerte de personas de cualquier edad en donde se encuentre involucrada una unidad de transporte público. Para este indicador el gobierno del estado estableció la meta de reducir a 23 víctimas mortales para el año 2024, la cual fue alcanzada en el año 2021 ya que se redujo de 46 víctimas en 2018 a 21 víctimas en 2021 (Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, 2022), sin embargo, la meta del estado debe ser estricta y ambiciosa con cero tolerancia en la muerte de personas en donde esté involucrado el transporte público.

En la meta 3.6 del objetivo número 3 de los Objetivos del Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la ONU, se establece que se deben reducir

las muertes por accidentes de tránsito en 50% (Organización de las Naciones Unidas, 2015), sin especificar si las muertes son causadas por transporte privado o público, hecho que deja en evidencia una desconexión en el objetivo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo y Gobernanza 2018-2024. El esfuerzo debe enfocarse en reducir cualquier muerte vial debido a que la necesidad de desplazarse y moverse en la ciudad que tienen todas las personas no debe costar la vida. El objetivo del estado debe ir más allá y plantear una estrategia integral y ambiciosa de seguridad vial que logre cero muertes por hechos y accidentes de tránsito.

Cuadro 26.1. Valores históricos de víctimas mortales relacionadas con el transporte público, 2016-2021

Años	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Víctimas	43	35	46	30	25	23

Fuente: MIDE Jalisco.

El subregistro de las personas que sufren lesiones y muertes es otro de los problemas derivados de los incidentes de tránsito, por esta razón, se vuelve más complicado el monitoreo y evaluación en el cumplimiento del objetivo relacionado a la reducción de muertes por accidentes de tránsito. Por ejemplo, el Colectivo Pasos Blancos comenzó a llevar un registro de personas atropelladas en el cual se contabilizaron 31 personas fallecidas de agosto a diciembre de 2020. Por otra parte, el gobierno —a través de distintas instituciones— registra en el mismo lapso 21 fallecimientos, una diferencia considerable de 32%, que refleja el subregistro de accidentes fatales. Sin duda, este es un tema que institucionalmente debe mejorar en protocolos y metodologías.

Tren ligero (Siteur)

Respecto al tren ligero en Guadalajara, el Plan Estatal cuenta con un indicador para monitorear el número de viajes de pasajeros transportados en tren ligero. Este indicador tiene una línea base en 2018 de 103.6 millones de viajes anuales y tiene como meta llegar a 121.8 millones de viajes para 2024, lo que equivale a un incremento de 18.1 millones de viajes anuales durante el sexenio.

Al cierre del año 2021 fueron reportados un total de 114.5 millones de viajes, por lo que se tiene un alcance del 59.6% de la meta a la mitad de la administración (Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, 2022).

Infraestructura ciclista

En cuanto a la movilidad ciclista, el Plan Estatal de Desarrollo contempla la creación de infraestructura ciclista dentro de la temática de desarrollo integral de movilidad, esto a través del indicador que mide los kilómetros de ciclovías que se acondicionan con la infraestructura y señalética necesaria para uso seguro de ciclistas. Esta métrica contaba con 36 km de ciclovías en 2016. El indicador tiene como línea base 162 km en 2018 y la meta es contar con 384 km de ciclovías para 2024.

Tomando en cuenta lo anterior, en 2021, la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública, así como la Agencia de Infraestructura para la Movilidad, reportaron 288 km de ciclovías construidas, reconstruidas y con trabajos de mantenimiento, por lo que el indicador se encuentra al 56% de la meta a la mitad de la administración (Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, 2022). Es prioritario que se termine y consolide la red primaria de infraestructura ciclista propuesta en el Plan Maestro de Movilidad Urbana No Motorizada.

Cuadro 26.2. Valores históricos de kilómetros en ciclovías, 2016-2021

Años	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Kilómetros	36.48	79.13	162.58	178.15	253.91	288.23

Fuente: MIDE Jalisco.

Motorización y seguridad vial

El exceso de motorización y uso de vehículos continúa siendo uno de los principales problemas de movilidad causante de congestión en las calles de la ciudad, así como contaminación del aire.

De 1980 a 2020 se ha tenido un incremento sostenido, lo que ha ocasionado un grave problema de congestionamiento vial (existe un vehículo por cada dos habitantes), que a su vez desencadena una situación de alta contaminación del aire, lo que atenta contra el derecho humano fundamental a respirar aire puro, lo que ha provocado problemas de salud y pérdidas en la calidad de vida (INEGI, 2021, Gobierno del Estado de Jalisco, 2022, p. 187).

De acuerdo con la plataforma de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco, el último dato reportado del porcentaje de la población en el área metropolitana de Guadalajara que emplea el coche particular como modo principal de transporte para transitar en las vialidades es de 27% en el año 2020. Se tiene una pequeña disminución con respecto al porcentaje reportado en 2018, sin embargo, no se tiene una clara tendencia a la baja que podamos considerar como irreversible. Es importante que el estado tome este indicador como prioritario y logre una reducción importante en los próximos años.

Cuadro 26.3. Valores históricos de porcentaje de población que emplea automóvil como modo de transporte, 2016-2021

Años	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Porcentaje (%)	28.1	28.1	30.1	30.1	27.6	-

Fuente: MIDE Jalisco.

Un actor que ha tomado importancia hoy en la movilidad motorizada es el uso de motocicletas. En el año 2018, el estado tenía registradas 475 844 motocicletas y 587 887 en 2020 (INEGI, 2022), en dos años el porcentaje de motocicletas se incrementó 19.05%. Este aumento del parque de motocicletas trae consigo problemas que no son atendidos por la autoridad, uno de ellos es la inseguridad vial, el conductor y pasajeros de motocicleta se consideran y entran en el grupo de usuarios vulnerables de la vía. El incremento de motocicletas es notorio, para tener un panorama más amplio del problema, se tiene que del año 2012 al 2020 se tuvo un crecimiento en 62% del parque motociclista, esto nos da idea del reto que tiene el actual gobierno o posteriores en regular e integrar a la planeación de la movilidad este modo de transporte.

Respecto a la seguridad vial, la administración estatal reporta a través del MIDE Jalisco una tendencia a la baja de defunciones por accidente

de tráfico de vehículo de motor, este indicador se puede definir como el número de muertes de personas de cualquier edad ocasionadas por algún accidente de tráfico de vehículo de motor. En los últimos 16 años, el estado cuenta con un promedio de 1 218 defunciones anuales por accidentes de tráfico (Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, 2022).

Tomando como objetivo estatal la meta 3.6 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible presentada en la actualización del Plan Estatal de Desarrollo, el estado debe lograr una reducción del 50% del número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico (Gobierno del Estado de Jalisco, 2022, p. 347). Dicho lo anterior, los registros de defunciones presentados en la plataforma de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco reporta un total de 1 318 defunciones en el año 2018 y 752 defunciones en el año 2021, por lo que se puede observar una tendencia a la baja la cual es positiva para el estado, sin embargo, no se logra la meta de reducir a 659 defunciones en el 2021 para lograr la disminución de 50% de defunciones tomando como línea base el 2018.

Respecto a este tema, el indicador establecido debe tener una meta mucho más ambiciosa en reducción de defunciones.

Cuadro 26.4. Valores históricos de defunciones por accidente de tráfico de vehículo de motor, 2006-2021

Año	Defunciones
2006	1 367
2007	1 469
2008	1 461
2009	1 397
2010	1 120
2011	1 347
2012	1 397
2013	1 283
2014	1 219
2015	1 230
2016	1 334
2017	1 219

Cuadro 26.4. Valores históricos de defunciones por accidente de tráfico de vehículo de motor, 2006-2021

Año	Defunciones
2018	1 318
2019	556
2020	1 012
2021	752

Fuente: MIDE Jalisco

Sin duda el crecimiento constante de la motorización en el AMG y Jalisco suman a que el problema de la inseguridad vial persista, a que la ciudad siga basando su diseño pensado solamente en mover a la ciudadanía en vehículos motorizados.

Otras acciones: línea 3, Mibici y AMIM

Un elemento muy importante de la política pública de movilidad en los primeros tres años del sexenio es el crecimiento del Sistema Integrado de Transporte. La construcción y puesta en marcha de los casi 42 kilómetros de Mi Macro Periférico, así como la inauguración de la línea 3 del tren ligero han robustecido las opciones de transporte integrado, generando un avance importante en cuanto a movilidad sustentable en la ciudad, ya que dota y amplía la oferta de movilidad eficiente y sustentable en el AMG. Estos dos proyectos, en conjunto operando con Mi Macro Calzada, línea 1 y 2 del tren ligero y el sistema de bicicleta pública, articulan el sistema integrado de transporte.

La consolidación de estos proyectos es muy importante debido a que la ciudad cuenta con un retraso importante e injustificable de inversión en proyectos de transporte público masivo. Solo recordemos que la línea 3 del tren ligero, que cuenta con 21.5 kilómetros de extensión, fue inaugurada 26 años después de la inauguración de la línea 2.

En el proyecto de Mi Macro Periférico, la deuda quedó con la movilidad peatonal, ya que los cruces y accesos a las estaciones del sistema no son a nivel, se requiere subir y bajar puentes antipeatonales para entrar y salir de las estaciones. Además de esta falta de accesibilidad espacial, dicho

proyecto relegó a una de las zonas de la ciudad con más necesidades y carencias de infraestructura para la movilidad y transporte, al municipio de Tonalá. Esto provocó que usuarios y habitantes del municipio tengan que tomar alguna ruta alimentadora o complementaria para acceder después a Mi Macro Periférico, complicando así su conectividad y accesibilidad, pero aún más, generando un aumento económico para movilizarse.

Por otro lado, en la línea 3, así como en Mi Macro Periférico, se construyó a la par infraestructura ciclista a lo largo de casi todo el recorrido. Estas ciclovías son unas de las más extensas de la ciudad y cuentan con conexiones con otras ciclovías, logrando ampliar la red de infraestructura ciclista de manera muy relevante.

El sistema de bicicleta pública MiBici continúa siendo un importante promotor de viajes ciclistas en la ciudad. De acuerdo con datos publicados en la página de MiBici, el sistema ha tenido un crecimiento de 26 estaciones en lo que va del sexenio. Pasó de 274 estaciones en 2018 a 300 estaciones en 2021. El sistema, al cierre de 2021, ha gestionado 18 millones de viajes, logrando una importante sustitución de viajes en auto y reducción de emisiones de CO₂. Asimismo, el tiempo promedio de viaje es de 12 minutos 48 segundos, por lo que según datos presentados por MiBici y WRI México en el reporte de resultados, análisis, impactos y beneficios de MiBici, este tiempo promedio de viaje contribuye con el 57% de actividad física recomendado por la Organización Mundial de la Salud para mejorar funciones cardiorrespiratorias y musculares (Gerencia de Movilidad Activa WRI México, 2019, p. 8).

Este sistema de bicicleta pública es un importante generador de cambio modal, ya que 59% de personas usuarias del sistema encuestadas para el reporte antes mencionado comentan que no utilizaban la bicicleta como modo de transporte para sus trayectos diarios. Finalmente, el 52% de personas usuarias encuestadas identifican la falta de cobertura como la principal desventaja del MiBici, por lo que es prioritario incrementar la inversión para el crecimiento del sistema a más zonas de la ciudad y así permitir que más personas sean beneficiarias de este exitoso programa.

Otra acción de la administración estatal fue el cambio de la policía vial, moviéndola de la Secretaría de Transporte a la Secretaría de Seguridad Pública. En paralelo a este movimiento de las direcciones, se creó la Agencia Metropolitana de Servicios de Infraestructura para la Movilidad del AMG (AMIM), la cual quedó a su cargo la supervisión de semáforos y

mantenimiento de señales de tránsito, pero al no contar con la policía vial, la operación de semáforos, atención de siniestros viales y el mantenimiento de la infraestructura se ha visto deteriorada en los últimos años. Este cambio administrativo y operativo ha generado una serie de problemas de coordinación y operación, lo cual se ve reflejado en la ciudad y los ciudadanos.

Conclusión

En términos generales, en la actual administración ha caminado y avanzado la agenda de movilidad en la ciudad. Sin embargo, se tiene una deuda histórica que día a día debe reducirse para así garantizar el derecho a la movilidad consagrado en el artículo 4° constitucional, que en uno de sus párrafos indica que “Toda persona tiene derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad” (Const., 1917).

Es importante comentar que evaluar o analizar únicamente el componente de la movilidad por separado del resto de elementos puede ser engañoso; la movilidad es uno de tantos temas que se integran y entrelazan, como lo es la planeación urbana, vivienda y medio ambiente.

Finalmente, en la última década, la ciudad ha logrado que la agenda de movilidad sea impulsada por organizaciones de la sociedad civil, academia, empresas y gobierno, lo cual es una combinación virtuosa que, de continuar así, permitirá consolidar la transformación integral de la movilidad en la ciudad.

Referencias

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917). Artículo 4°. México.
- Gerencia de Movilidad Activa WRI México (2019). *Reporte de resultados análisis, impactos y beneficios de MiBici*. En <https://wrimexico.org/sites/default/files/uploads/Analisis%20y%20beneficios%20de%20MiBici.%20Diciembre%20de%202019.pdf>

- Gobierno del Estado de Jalisco (2022, marzo). *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2018-2024. Visión 2030. Actualización. 187*. Guadalajara, Jalisco, México. En <https://plan.jalisco.gob.mx/sites/default/files/2022-04/Plan-Estatal-de-Desarrollo-2a-Edicion-Vo-5-02.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco (s. f.). Reconócelo: campaña para combatir el acoso, la violencia sexual y de género en el transporte público. En <https://www.jalisco.gob.mx/es/gobierno/comunicados/reconocelo-campana-para-combatir-el-acoso-la-violencia-sexual-y-de-genero-en-el>
- INEGI (2016). Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016. En <https://www.inegi.org.mx/programas/endi-reh/2016/>
- INEGI (2021). Presentación Vehículos de motor registrados en circulación. En <https://www.inegi.org.mx/programas/vehiculosmotor/>
- Jalisco Cómo Vamos (2020). Moverse en Guadalajara 2020. En https://drive.google.com/file/d/1q5skaKoLG_owS359WokyIKA_goUN_6z5f/view
- MiBici (2022). Datos abiertos. En <https://mibici.net/es/datos-abiertos/>
- Organización de las Naciones Unidas (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. En <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/health/>
- Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres (3 de febrero de 2020). Acuerdo de la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres del Estado de Jalisco, mediante el cual convoca a los municipios del estado Jalisco a participar en el programa Barrios De Paz, para el ejercicio fiscal 2020. En <https://rumboalaigualdad.jalisco.gob.mx/uploads/programs/a825718de8264024d140d331f2bb110b7bacocf9/files/6d5fd8b61f55f9e473eb-c4ad43900bede55f3ee4.pdf?t=2020-06-03%2016:54:01>
- Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (31 de marzo de 2022). MIDE Jalisco. En <https://mide.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/busqueda?dimension=4&dependencia=13&palabraClave=>

27. La estrategia de desarrollo forestal sustentable: remando a contracorriente

Enrique J. Jardel Peláez

Introducción

La conservación de los ecosistemas forestales es un asunto de interés público de la mayor importancia, ya que estos cumplen funciones fundamentales para la existencia de la vida en nuestro planeta —incluida la de los seres humanos—, además de suministrar medios de sustento para comunidades rurales y materias primas para la industria y formar parte del patrimonio natural y cultural de la sociedad. A pesar del reconocimiento de la importancia ecológica, económica y cultural de los bosques y selvas, estos han estado sujetos a la deforestación, degradación y sobreexplotación. Contener y revertir estos procesos por medio de estrategias y acciones de conservación, restauración y aprovechamiento sostenible de los ecosistemas y recursos forestales es una tarea política y no solo técnica. Este capítulo aborda el análisis de la política forestal en Jalisco con el propósito de responder tres preguntas: ¿cuál ha sido la estrategia de intervención del gobierno estatal en el manejo de las tierras y recursos forestales de Jalisco durante el periodo 2018-2021?, ¿en qué medida dicha estrategia constituye un cambio en la política forestal de gobiernos anteriores? y ¿cuáles son los logros y obstáculos que se enfrentan, así como las perspectivas de futuro?

Para responder a estas preguntas, en las siguientes páginas se abordan primero algunas cuestiones que son básicas para entender la importancia de los ecosistemas forestales y los objetivos e instrumentos de la política

forestal. En segundo lugar, se hace una revisión de las condiciones actuales del sector forestal en México y Jalisco, considerando sus antecedentes históricos. Por último, se presenta un análisis general de la política forestal del gobierno de Jalisco durante los primeros tres años de la actual administración.

La importancia de los ecosistemas forestales

Los bosques y otros tipos de vegetación forestal cubren 58% del estado de Jalisco, un territorio caracterizado por la diversidad del paisaje forestal, en el cual se encuentran desde bosques de coníferas y encinos en las montañas hasta selvas (bosques tropicales) en zonas cálidas, manglares en las costas y matorrales en ambientes semiáridos (cuadro 27.1).

Cuadro 27.1. Superficie por clases de cobertura del territorio del estado de Jalisco

Clases de cobertura	Superficie (ha)	% forestal	% estatal
Bosques de coníferas ¹	837 176	18.5	10.7
Selvas y bosques latifoliados húmedos ²	339 179	7.5	4.4
Bosques de encinos	1 475 760	32.6	18.9
Selvas estacionalmente secas ³	1 648 830	36.4	21.1
Bosques y selvas	4 300 945	94.9	55.2
Manglar y otros tipos de vegetación de humedales	24 561	0.5	0.3
Mezquitales, matorrales xerófitos y pastizal natural	208 161	4.6	2.7
Otros tipos de vegetación forestal	232 722	5.1	3
Cobertura forestal	4 533 667	100	58.1
Pastizales inducidos	583 862		7.5
Agricultura	2 321 430		29.8
Coberturas con usos agropecuarios	2 905 292		37.3
Zonas urbanas e infraestructura	161 444		2.1
Sin vegetación aparente	32 748		0.4

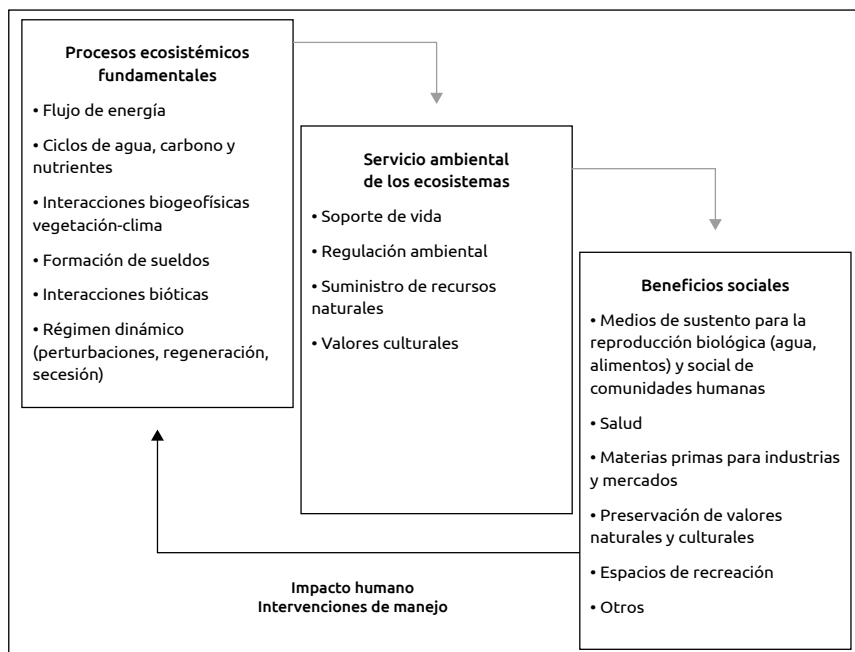
Cuadro 27.1. Superficie por clases de cobertura del territorio del estado de Jalisco

Clases de cobertura	Superficie (ha)	% forestal	% estatal
Cuerpos de agua	163 417		2.1
Otras coberturas	357 609		4.6
Total	7 796 567		100
¹ Bosques de oyamel, pino y pino-encino.			
² Bosque tropical subcaducifolio y bosque mesófilo de montaña.			
³ Bosque tropical caducifolio; para la descripción de los tipos de vegetación véase Rzedowski y McVaugh (1966).			
Fuente: Semadet (2021), con modificaciones en el agrupamiento de las clases de vegetación.			

En los hábitats forestales se encuentra una gran variedad de formas de vida (plantas, hongos, microorganismos y animales); si comparamos a Jalisco con los países de la OCDE, excluyendo a México, ocuparía el tercer lugar en biodiversidad (Jardel-Peláez *et al.*, 2017). Además de esto, los procesos ecosistémicos que emergen de la interacción entre la biota y su ambiente físico (la atmósfera, las formas del relieve, el sustrato geológico, los suelos y los cuerpos de agua) son la fuente de un conjunto de beneficios esenciales para la vida, el sustento y el bienestar de los seres humanos que han sido denominados servicios ambientales de los ecosistemas (Daily *et al.*, 1997).

Los ecosistemas forestales intervienen en los procesos biogeofísicos y biogeoquímicos que regulan el clima y el ciclo del agua a escala global (Bonan, 2016). A través de la fotosíntesis, las plantas emiten el oxígeno que respiramos y capturan dióxido de carbono atmosférico, produciendo la biomasa que utilizamos como alimento y fuente de energía y materiales como la madera, otras fibras vegetales, resinas, látex e incluso forraje para el ganado y abonos para los cultivos. Las tierras forestales son también patrimonio de comunidades campesinas que de estas obtienen recursos para su reproducción social; forman parte de la identidad cultural de pueblos indígenas y son espacios para la recreación al aire libre de los habitantes de las ciudades. En el caso de Jalisco prácticamente toda el agua que se utiliza en la agricultura, la industria y los centros de población, proviene de cuencas forestales, mientras que el aprovechamiento de la madera ha sido una actividad económica importante en extensas regiones del estado y las plantas forrajeras de los montes han sostenido la producción ganadera. En

resumen, la conservación de los ecosistemas forestales por sus servicios ambientales (cuadro 27.2), el aprovechamiento sostenible de sus recursos y la restauración de áreas degradadas son cuestiones especialmente relevantes para la sociedad.



Cuadro 27.2. Los servicios ambientales de los ecosistemas (SAE) se derivan de los procesos ecosistémicos fundamentales y se traducen en beneficios sociales esenciales

Fuente: basado en Haines-Young y Potschin (2012), con modificaciones.

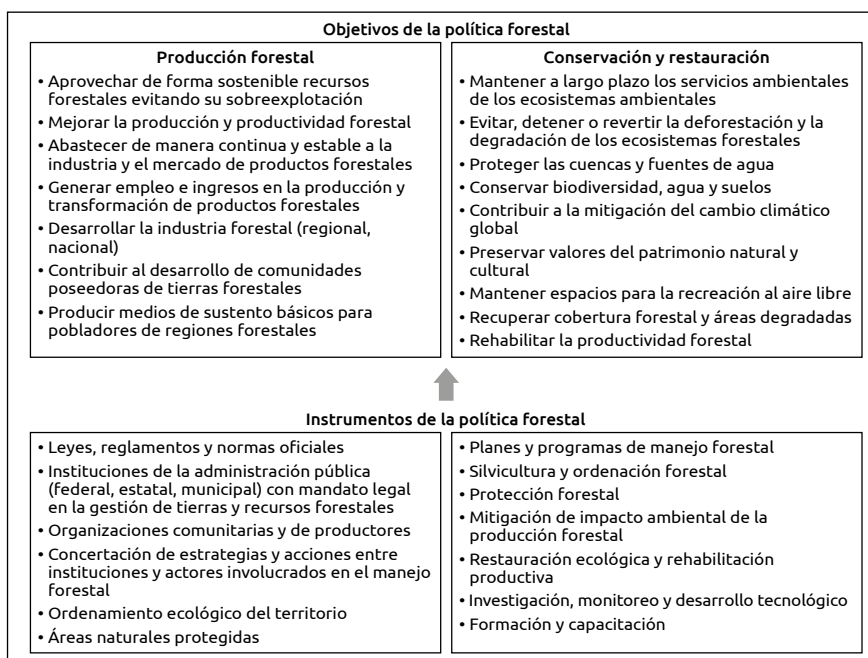
A pesar del reconocimiento de la importancia de los SAE, alrededor del mundo ocurren procesos de deforestación, esto es, de pérdida de cobertura forestal por su transformación en campos de cultivo, potreros para el ganado, urbanizaciones, etcétera. (Runyan y D’Odorico, 2016). Las áreas forestales remanentes están sujetas a la degradación, esto es, a la alteración antropogénica que conduce a la pérdida de la capacidad de los ecosistemas para proveer servicios ambientales y regenerarse después de eventos de perturbación (Ghazoul *et al.*, 2015). Contener y revertir estos procesos es un objetivo de la política forestal.

La política forestal en México

La interacción de las sociedades humanas con los ecosistemas forestales es un proceso complejo con dimensiones culturales, económicas, demográficas, históricas y, desde luego, políticas. El manejo forestal no se reduce solamente a intervenciones técnicas (tratamientos silvícolas para producir madera, control de incendios y plagas, reforestación, etcétera), sino que implica también intervenciones institucionales; es en gran medida un proceso político dirigido por los intereses, percepciones, valores y conductas de múltiples actores que interactúan en el marco de organizaciones sociales y relaciones de poder, estableciendo sistemas de derechos, prescripciones normativas y formas de gobierno que regulan el aprovechamiento de los recursos y los usos del suelo, influyendo en el estado de los ecosistemas forestales (Jardel-Peláez, 2022). El hecho de que esto forma parte de un proceso político, es evidente en el significado del adjetivo “forestal”, cuyo sentido esencialmente normativo ha cambiado a través de la historia (Harrison, 1992). De acuerdo con su raíz latina, *fores-*, designaba a las tierras silvestres fuera de las ciudades y los campos de cultivo. En el medioevo europeo, forestal era el término legal aplicado a los terrenos destinados a la caza en los dominios feudales y no fue hasta la época moderna que se utilizó para designar a los bosques como tierras dedicadas a la producción de madera y la protección de cuencas hídricas. Hoy en día, la legislación forestal mexicana se aplica a los bosques, selvas y matorrales de zonas áridas, cuyo manejo está bajo la jurisdicción del estado.

Convencionalmente, la política forestal se ha centrado en objetivos económicos (producción) y ambientales (conservación y restauración), utilizando diversos instrumentos tanto institucionales como técnicos (cuadro 27.3). En México, como en otros países del mundo, la política forestal adoptó lo que podemos llamar “el Modelo Clásico de Manejo Forestal” (MCMF), que surgió hace aproximadamente tres siglos en Europa en el contexto de la consolidación del Estado moderno, las ideas de dominio de la naturaleza a través de la ciencia y la técnica derivadas de la Ilustración y la Revolución Industrial, así como la expansión global del capitalismo como sistema social y económico dominante (Jardel-Peláez, 2022). El MCMF se caracteriza por: 1. El control centralizado de la

producción forestal y la conservación de espacios silvestres a través de leyes, reglamentos y normas nacionales diseñadas con una lógica de comando y control para ser aplicadas por la tecno-burocracia de los servicios forestales y de conservación de los gobiernos; 2. La separación en la administración pública del manejo de bosques de producción, orientado por criterios de rentabilidad financiera, del manejo de áreas protegidas basado en la exclusión de actividades productivas; 3. La estandarización de las técnicas y prácticas de manejo aceptadas, justificándolas en principios supuestamente científicos; 4. La exclusión y criminalización de los usos y prácticas tradicionales de manejo de las tierras y recursos forestales, calificándolas de primitivas, irracionales y destructivas, justificando así la enajenación de derechos y el despojo de tierras de pueblos indígenas y comunidades campesinas.



Cuadro 27.3. Los objetivos e instrumentos de la política forestal

Fuente: elaboración propia.

La mayor innovación en el MCMF en el marco de la ideología y la política neoliberal de las últimas décadas, ha sido la incorporación de

incentivos económicos e instrumentos de mercado (pago por servicios ambientales hidrológicos, ecoturismo en áreas protegidas, certificación de la producción forestal sostenible, mercados voluntarios de carbono, etcétera), junto con un discurso de desarrollo sustentable y participación local. La así llamada “conservación neoliberal” ha sido cuestionada como una nueva forma de despojo y acumulación capitalista, mercantilización de la naturaleza y especulación financiera (Büscher *et al.*, 2012). Sin embargo, los incentivos económicos e instrumentos de mercado también han sido utilizados, en el caso de comunidades organizadas que controlan sus territorios, para enfrentar la otra cara del neoliberalismo: la presión de la expansión de cultivos de exportación que es una de las principales causas de deforestación tropical (Curtis *et al.*, 2018), el acaparamiento de tierras y el repunte de actividades ilícitas como la producción y tráfico de narcóticos y la tala ilegal.

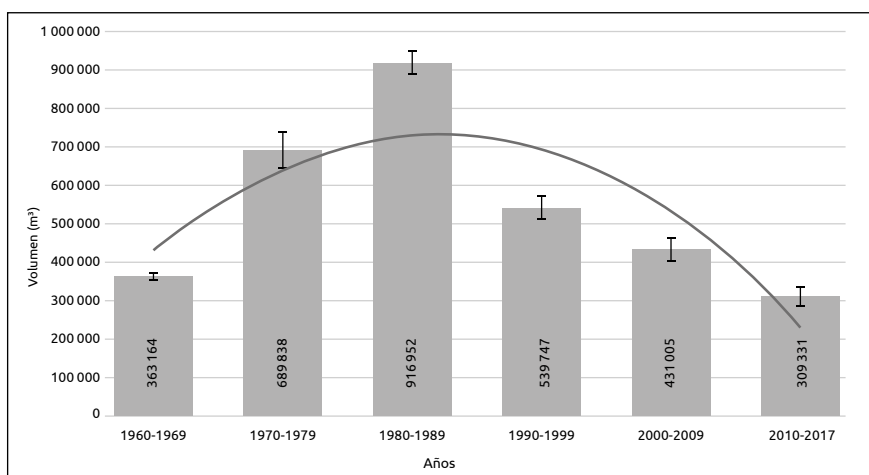
Durante el último siglo, la política forestal en México siguió el MCMF, pero tuvo que adaptarlo a las condiciones particulares del país, donde el Estado posee menos de 10% de la superficie forestal; la mayor parte de esta (entre 50 y 80% según la región) es propiedad de comunidades indígenas y ejidos; el resto se encuentra en propiedades privadas. La Ley Forestal de 1926 planteó la organización de los productores en cooperativas y estableció los principios de la conservación orientada principalmente a la protección de cabeceras de cuencas (Boyer, 2015). Durante el gobierno cardenista (1934-1940), se intentó poner en práctica un manejo comunitario de los bosques (Bray y Merino 2004), pero la situación cambió con la reorientación de la política nacional de desarrollo económico y las reformas a la legislación forestal de 1942 y 1948. A partir de entonces, los dos instrumentos centrales de la política forestal fueron las concesiones a industrias privadas para asegurar áreas de abastecimiento de madera y el decreto de vedas a la explotación de recursos forestales para proteger las cuencas abastecedoras de agua para las ciudades y las grandes obras hidráulicas construidas para la generación de energía eléctrica e irrigación agrícola (Bray y Merino, 2004; Boyer, 2015).

Las concesiones a las industrias papeleras y madereras, decretadas por periodos de 25 a 60 años, se justificaron como parte de la política de desarrollo económico por sustitución de importaciones, permitiendo

a empresas privadas explotar la madera en terrenos forestales bajo distintas modalidades de tenencia de la tierra. Ante la creciente demanda de madera y papel en el mercado, se crearon las Unidades Industriales de Explotación Forestal (UIEF), siendo la primera del país Atenquique, en los bosques de coníferas del sur de Jalisco (Boyer, 2015). En la práctica, las concesiones fueron una especie de “neolatifundios por decreto” en los que los dueños de las tierras se convirtieron en rentistas obligados a vender madera en pie en condiciones de monopolio y bajo severas restricciones al aprovechamiento de los recursos forestales para satisfacer necesidades de subsistencia; también se otorgaron permisos, por periodos más cortos que los de las concesiones, a pequeñas y medianas empresas de aserrío (Jardel-Peláez, 1990).

Las concesiones y permisos permitieron la apropiación privada del capital acumulado como madera con valor comercial en los bosques de comunidades y ejidos. En muchos casos, el gobierno adjudicó derechos de explotación de terrenos que estaban en proceso de restitución de bienes comunales o de dotación a ejidos. Buscando obtener ganancias en el corto plazo, en medio de conflictos con las comunidades locales y solicitantes de tierras y ante la inseguridad de la renovación de permisos de explotación, los madereros sobreexplotaron los bosques (Jardel-Peláez, 1999), dando lugar a lo que Hinojosa-Ortiz (1958) describió como “una historia de despilfarro e injusticia”.

El comportamiento de la producción de madera en Jalisco muestra una tendencia típica de la sobreexplotación de recursos naturales (gráfica 27.1). Entre las décadas de 1960 y 1980, la época de auge de las concesiones, la producción aumentó aceleradamente para luego caer a partir de los noventa y estancarse en el periodo 2010-2017, el último para el cual se cuenta con datos oficiales publicados. Aunque las áreas explotadas mantienen cobertura boscosa gracias a la regeneración natural, la cantidad, calidad y valor comercial de las existencias de madera disminuyeron como consecuencia de una explotación extractiva sin buenas prácticas de silvicultura (Jardel-Peláez, 2018).



Gráfica 27.1. Producción forestal maderable en el estado de Jalisco, 1960-2017 (media anual y error estándar por década en metros cúbicos de madera en rollo)

Fuente: elaboración propia a partir de datos de los anuarios estadísticos de la producción forestal de la SARH (1960-1994), la Semarnap (1995-1999) y la Semarnat (2000-2017).

Al igual que las concesiones, las vedas fueron formas de enajenación de los derechos de comunidades agrarias, generando conflictos sociales y efectos contrarios a sus objetivos de conservar cobertura forestal. Al prohibir el aprovechamiento de recursos forestales sin proporcionar otra alternativa económica, las vedas generaron un incentivo para el cambio de uso del suelo, mientras que la demanda de madera en el mercado propició la tala ilegal en bosques cercanos a ciudades, (Jardel-Peláez, 1990).

La producción forestal en la trampa

El resultado de la política de concesiones y vedas fue el estancamiento de la producción maderera en México. Como lo ha explicado Torres-Rojó (2021), esto se debe a varios factores: predominio del rentismo, deficiente manejo silvícola, tecnología obsoleta, baja integración vertical de la cadena productiva, escasa elaboración de productos con valor agregado, ausencia de economías de escala y de mecanismos de financiamiento, baja competitividad, conflictos internos y pobre organización de las unidades de producción y, sobre todo esto, la competencia con la tala ilegal y el “blan-

queo de madera” en el mercado. Pueden añadirse las secuelas de impactos ecológicos y conflictos sociales en las áreas explotadas (Jardel-Peláez, 1999, 2018), falta de continuidad de programas clave para el desarrollo del sector y altos costos de producción por la mala infraestructura de caminos de extracción y la regulación excesiva de la obtención y ejecución de los permisos de aprovechamiento forestal (Barrera *et al.*, 2021).

La clasificación de las comunidades y ejidos en función de la integración vertical de la cadena productiva forestal es un buen indicador del estado del sector. A escala nacional, en el periodo 2011-2013, 38% de los predios comunales y ejidales con bosques no producían madera comercial, 27% eran rentistas que vendía madera en pie a contratistas sin intervenir directamente en el manejo de sus bosques, 28% producían madera en rollo y solo 7% realizaban la transformación industrial de su producción (Torres-Rojo y Amador-Callejas, 2015). En Jalisco, 32% de las comunidades y ejidos con bosque no producían madera, 58% eran rentistas, 6% vendían madera en rollo y solamente 4% producían madera aserrada (Carrillo-Anzures *et al.*, 2017).

Aunque en los bosques mexicanos existe una gran diversidad de especies maderables, la madera de pino ha aportado históricamente 80% de la producción nacional. El potencial productivo de los bosques (principalmente de pino-encino) se estima en 45 millones de metros cúbicos (Mm^3) en 15 millones de hectáreas (Mha) que constituyen 23% de la superficie arbolada del país. La posibilidad de corta de los predios con programas de manejo forestal es alrededor de 14 Mm^3 , pero el monto de la producción legal de madera ha sido entre 6 y 7 Mm^3 en la última década (Torres-Rojo, 2021). Generalmente, solo se extrae un tercio de la cantidad de madera legalmente autorizada; en 2017 Jalisco produjo 368 787 m^3 , 37.5% del volumen autorizado (984 586 m^3) en una superficie de 387 740 ha, 46% del área estatal de bosques con potencial productivo.

La demanda de madera en el mercado nacional es aproximadamente de 30 Mm^3 al año, entre cuatro y cinco veces más que la producción legalmente autorizada; parte de esta demanda se satisface con importaciones, generando un déficit crónico de la balanza comercial de productos forestales, pero una parte significativa se cubre con la tala ilegal, que aporta un volumen equivalente o incluso mayor al de la cosecha legal, reforzando la trampa de la productividad forestal (Torres-Rojo, 2021).

El crimen organizado controla la tala ilegal y ha penetrado también en el mercado de la madera legal, así como en otras actividades económicas que constituyen una presión sobre las tierras forestales del país, como la agricultura comercial (un ejemplo es la expansión de plantaciones de aguacate) y la minería (Barrera *et al.*, 2021). La producción y tráfico de narcóticos se expandió en las tierras forestales del país desde los años setenta (Astorga, 2005); además de ser un factor asociado a la violencia, contribuye a la desarticulación de las organizaciones comunitarias y se ha infiltrado en el control de autoridades locales (Trejo y Ley, 2010), constituyendo un obstáculo significativo para poner en práctica la política forestal.

El manejo forestal comunitario

En este problemático contexto del sector forestal mexicano, destaca la experiencia del manejo forestal comunitario (Bray, 2021). Tras décadas de lucha contra concesiones y vedas, por el reparto agrario y la defensa de derechos de comunidades y trabajadores forestales, partiendo de la base de la organización comunitaria indígena o de la experiencia del trabajo en la industria maderera, contando con el apoyo de organizaciones civiles, asesores, técnicos y, en ocasiones, con el respaldo de funcionarios y programas gubernamentales, a principios de los ochenta surgieron las empresas forestales comunitarias (EFC). Estas contribuyen significativamente a la producción forestal nacional en la actualidad y, en estados como Oaxaca o Durango, han sido un factor importante en la reconfiguración de la política forestal.

Las EFC representan notables casos de éxito en la conservación y manejo de sus bosques, la generación de empleo, ingresos y beneficios sociales, así como en la integración vertical del proceso productivo desde la producción en el monte hasta la industrialización y comercialización de productos forestales (Bray, 2021). México es el país con mayor número de EFC certificadas bajo los principios y criterios del Forest Stewardship Council (FSC, Consejo Mundial Forestal), pero esto no ha sido el caso en Jalisco, donde solamente se ha registrado una EFC certificada —Barranca del Calabozo—, así como otros seis casos de certificación por la norma mexicana, que en conjunto cubren 1.4% de la superficie de bosques con potencial maderable en la entidad.

Los olvidados de la política forestal

Para entender el proceso actual de reconfiguración de la política forestal en Jalisco, es necesario tomar en cuenta que la intervención gubernamental durante el último siglo se concentró en la producción de madera y la protección hidrológica en los bosques de coníferas, mientras que las selvas y los montes semiáridos fueron considerados como frontera agropecuaria o bien como tierras marginales condenadas a la deforestación, el sobrepastoreo o el abandono.

Haciendo un esfuerzo de síntesis, la diversidad de tipos de vegetación que constituyen el complejo escenario geográfico de Jalisco pueden agruparse en tres grandes tipos de paisajes que han sido tratados de manera diferente en la política forestal nacional: 1. Los bosques de coníferas, centro de atención por su potencial maderable y su función protectora de cabeceras de cuencas hídricas; 2. Las selvas de la zona costera que, a pesar de sus funciones ambientales y gran riqueza biológica, fueron consideradas en los programas de desarrollo económico como frontera agropecuaria y terrenos para la colonización, y 3. Los montes secos del interior (encinares y pinares subhúmedos, selvas bajas caducifolias, mezquitales y matorrales xerófitos), designados en los documentos agrarios como “agostaderos cerriales”, esto es, como terrenos de pastoreo. En resumen, 80% de la superficie forestal de Jalisco fue olvidada por la política forestal. Desde la “marcha al mar” a la colonización de la “tierra pródiga”, a través de los programas de desarrollo rural y subsidios a la agricultura y la ganadería, el apetito voraz del “gigante agropecuario de México”, como orgullosamente se denomina a Jalisco, se ha alimentado de la deforestación.

Las Áreas Naturales Protegidas

Para completar los antecedentes de la política forestal en México, hay que considerar a las Áreas Naturales Protegidas (ANP) que, a diferencia de las vedas temporales, son unidades de conservación establecidas a perpetuidad con el propósito de preservar valores sobresalientes del paisaje, hábitats únicos o ricos en biodiversidad y cabeceras de cuencas. Las primeras ANP mexicanas, el Desierto de los Leones y El Chico, se establecieron a finales del

siglo XIX con propósitos de protección hidrológica y luego se convirtieron en parques nacionales, siguiendo el modelo norteamericano, pero adaptándolo a las condiciones del país que implicaban la participación de comunidades campesinas en su gestión (Wakild, 2011). El tapatío Miguel Ángel de Quevedo, que durante el gobierno de Lázaro Cárdenas estuvo al frente del Departamento Forestal y de Caza y Pesca, fue el principal promotor del establecimiento de parques nacionales, entre estos el del Nevado de Colima, decretado en 1946, que fue la única ANP en terrenos forestales de Jalisco hasta el establecimiento de las áreas de protección de flora y fauna Bosque La Primavera (1980) y Sierra de Quila (1982), las reservas de la biosfera Sierra de Manantlán (1987) y Chamela-Cuixmala (1993), así como el parque estatal Bosques Mesófilos del Nevado de Colima (2009). Actualmente poco más de 260 000 hectáreas de terrenos forestales de Jalisco se encuentran en ANP federales, estatales y municipales; la cifra aumenta con 566 000 hectáreas adicionales si consideramos el intento de revivir los decretos de zonas protectoras de cuencas en distritos de riego, decretadas en 1949 y existentes solo como “ANP de papel” (Jardel-Peláez *et al.*, 2017).

En la década de 1970 se despertó un creciente interés en la conservación de la biodiversidad y surgieron nuevas modalidades de conservación como las reservas de la biosfera. Estas nacieron como una alternativa al modelo excluyente de los parques nacionales norteamericanos y las reservas africanas con su impronta colonialista. El concepto de reservas de la biosfera planteó la integración del objetivo de conservación de la naturaleza con el de aprovechamiento sostenible de recursos naturales para el desarrollo socioeconómico, incorporando la investigación y la educación como parte de sus funciones y promoviendo mecanismos de cogestión entre el gobierno, las comunidades locales, instituciones académicas y organizaciones civiles (Halffter, 1988).

En México, las reservas de la biosfera y otras ANP se decretan en terrenos que mantienen el régimen de propiedad existente, por lo que su manejo se basa en la concertación de acciones con los dueños de las tierras y en una zonificación con zonas núcleo bajo protección estricta y zonas de amortiguamiento manejadas bajo usos múltiples compatibles con la conservación; se incluyen también acciones de gestión ambiental en su región de influencia, considerada como zona de transición o cooperación (Halffter, 1988).

El modelo de reservas de la biosfera ha tenido una importante influencia en la política forestal que pocas veces ha sido reconocida. En las reservas de la biosfera de Chamela y Manantlán, la investigación ecológica ha aportado conocimientos relevantes no solo para la conservación de biodiversidad, sino también para el manejo sustentable de ecosistemas forestales (Jardel-Peláez *et al.*, 2013). En Manantlán se ha promovido el manejo forestal comunitario y el uso de prácticas de manejo ecológico del fuego que han servido como ejemplo para su aplicación en otras partes del estado y del país, el trabajo en su región de influencia dio origen al modelo de gestión ambiental intermunicipal (Graf *et al.*, 2006) que ahora ocupa un lugar central en la política estatal. El decreto del Bosque La Primavera como ANP frenó proyectos de urbanización que hubieran acabado con uno de los últimos espacios silvestres del área metropolitana de Guadalajara y, por su proximidad con la capital del estado, esta área ha contribuido a captar la atención pública sobre la importancia de conservar ecosistemas forestales.

El programa forestal del gobierno estatal

Los antecedentes históricos del sector forestal en México nos permiten entender el proceso de reconfiguración de la política forestal en Jalisco durante la última década, que ha mantenido su continuidad durante los primeros tres años de la actual administración estatal. La Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (Semadet) es la responsable de poner en práctica el “Programa para el Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Jalisco” (PDFS), que nos servirá como base para analizar la política forestal actual en la entidad.

El diagnóstico del PDFS (Semadet, 2021) coincide en lo general con lo que hemos revisado antes: persistencia de procesos de deforestación y fragmentación de hábitats forestales causados por la agricultura, ganadería, urbanización, minería a cielo abierto y desarrollos turísticos; degradación ecológica como consecuencia de una silvicultura deficiente, la tala ilegal, sobrepastoreo, incendios y brotes de plagas y enfermedades forestales. El documento se refiere también al estancamiento de la producción forestal y la desarticulación de las políticas públicas e indica que la urbanización y la especulación inmobiliaria han sido un factor de transformación de los

paisajes forestales, siendo los casos más notorios los del entorno del Bosque La Primavera y las sierras de Tapalpa y Mazamitla.

Conceptualmente, el PDFS parte de las experiencias de gestión ambiental intermunicipal y manejo de ANP, así como de los resultados de programas nacionales que mostraron señales de éxito; en estos procesos los autores del documento han tenido una participación relevante. El PDFS incorpora también las tendencias internacionales en la conservación y el manejo forestal. Su objetivo general es “impulsar y fortalecer acciones de conservación, protección, restauración, fomento y producción para el bienestar de la sociedad” y lograr un “desarrollo sustentable” en el paisaje forestal de Jalisco, considerando ajustes en las políticas, instituciones y leyes, así como un programa de inversiones y financiamiento. De este objetivo general se derivan nueve objetivos particulares y seis subprogramas que cubren los aspectos de gobernanza, legalidad, manejo de bosques, manejo del fuego, reforestación y restauración, así como monitoreo del paisaje forestal. Un planteamiento importante es la articulación del PDFS con las estrategias estatales de conservación de la biodiversidad y de mitigación del cambio climático por la reducción de emisiones de la deforestación y la degradación forestal.

El primer objetivo particular del PDFS es “promover el incremento de la producción y la productividad forestal”, algo en lo que no se han tenido avances concretos; al igual que el resto del país, el sector forestal jalisciense está atrapado en la trampa de la productividad descrita por Torres-Rojo (2021). La creciente presión de la tala ilegal es el mayor obstáculo y a esto se suma el debilitamiento de las dependencias federales que, por mandato legal, son las principales responsables de ejecutar la política forestal nacional. Además de recortes de personal y presupuesto, el gobierno federal no ha dado continuidad a programas clave para el apoyo de la silvicultura comunitaria y el incremento de la producción y productividad forestal; en cambio, ha canalizado recursos a programas clientelares de reforestación como “Sembrando Vida” (Barrera *et al.*, 2021).

En el segundo objetivo, “impulsar la conservación de la biodiversidad y la provisión de los servicios ambientales de los ecosistemas forestales”, se han logrado mejores resultados. La gestión de las ANP coadministradas con la federación se ha fortalecido; La Primavera, Sierra de Quila y Nevado de Colima (incluyendo el parque estatal circundante), cuentan

ahora con un respaldo institucional más sólido y con mayor presupuesto y personal por unidad de superficie que la Sierra de Manantlán, aunque el manejo de esta reserva de la biosfera ha sido respaldado por su estrecha colaboración con las Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente (JIMA) de su región de influencia. El gobierno estatal ha complementado con fondos concurrentes la reducción del presupuesto federal para el pago por servicios ambientales y los fondos patrimoniales para la conservación de la Sierra de Cacoma y las selvas del anfiteatro de Puerto Vallarta. Se ha promovido la colaboración con fondos privados destinados al financiamiento de la conservación de biodiversidad, lo cual está relacionado con el cuarto objetivo, “desarrollar instrumentos económicos y financieros para la conservación y manejo sustentable de los paisajes forestales”.

El tercer objetivo del PDFS, “mejorar la productividad forrajera en bosques y selvas bajo manejo silvopastoril”, es, sin duda, el más innovador y se dirige al manejo de los agostaderos cerriles olvidados por la política forestal; históricamente la ganadería ha dependido de las plantas forrajeras silvestres, que son el recurso forestal no maderable más utilizado en el país, mientras que la expansión de pastizales inducidos es la principal causa de deforestación en Jalisco. La Semadet, con la colaboración de la Secretaría de Desarrollo Rural (Sader), las JIMA e instituciones de investigación y enseñanza como la Universidad de Guadalajara y el CATIE, ha promovido la adopción de sistemas silvopastoriles que combinan la producción ganadera con la propagación de árboles y arbustos con usos múltiples (producción de forraje, madera y leña combustible, cercas vivas y sombra para el ganado, fijación biológica de nitrógeno que aumenta la productividad forrajera, etcétera). Estos sistemas sirven como hábitat adicional y corredores biológicos para plantas y animales silvestres, contribuyen a la conservación de suelos y agua, la captura de carbono atmosférico y la recuperación de áreas deforestadas, ofreciendo además una alternativa económica a los ganaderos.

La expansión de la agricultura comercial es la segunda causa de deforestación en Jalisco y la Semadet ha promovido acciones para articular la política forestal con los programas del sector agropecuario. Un ejemplo prometedor es el mecanismo de autoregulación para la producción de tequila “libre de deforestación”; se espera que el etiquetado de un producto de exportación como “ambientalmente responsable” sea un incentivo de

mercado para frenar la conversión de encinares y selvas secas a cultivos de agave, pero aún están por demostrarse sus resultados ya que la deforestación continúa siendo un problema. Para el caso del auge del cultivo de aguacate, la situación es diferente, porque se trata de la exportación de la fruta y no de productos elaborados; en este caso, la deforestación solo podría contenerse con la aplicación efectiva de la ley para evitar el cambio de uso del suelo, lo cual está obstaculizado por la incapacidad de instituciones como la Profepa para ejercer su mandato legal, así como por la penetración del crimen organizado en la producción aguacatera. Otra posibilidad para frenar la deforestación sería la imposición de barreras en el mercado internacional a la comercialización de una mercancía causante de serios impactos ambientales no solamente por la pérdida de cobertura forestal, sino también por la sobreexplotación de recursos hídricos y la contaminación con agroquímicos.

El quinto objetivo del PDFS es “promover la restauración de los paisajes forestales”. Hacer reforestaciones es algo que la ciudadanía percibe como una buena acción y ha sido una práctica común de los gobiernos en busca de popularidad, pero restaurar es recuperar funciones ambientales y productivas en áreas deforestadas o degradadas y no solamente plantar arbolitos. La restauración es un proceso de largo plazo que solo puede alcanzar sus objetivos si se eliminan las presiones de la deforestación y degradación y si se tiene control efectivo sobre el territorio para asegurar el futuro de las áreas restauradas.

El sexto objetivo es “impulsar una estrategia de manejo del fuego y proteger los recursos forestales de plagas y enfermedades”. Tanto los incendios forestales como los brotes de organismos parásitos y patógenos son fenómenos naturales, pero su incidencia ha aumentado como consecuencia del cambio climático y la transformación antropogénica del paisaje. Un estudio nacional sobre los regímenes potenciales de incendios (Jardel-Peláez *et al.*, 2014) indica que, dadas las condiciones de clima y vegetación del territorio jalisciense, aproximadamente 2.4 Mha (54% de la cobertura forestal) corresponden a ecosistemas propensos a incendios en los que el fuego ha formado parte de su dinámica natural e histórica; en el resto de la superficie forestal se encuentran ecosistemas reluctantes al fuego por las condiciones de humedad (8%, selvas húmedas y bosque mesófilo de montaña) o de escasez de combustibles forestales (38%, selvas secas y matorrales

xerófitos), pero estos pueden incendiarse bajo la influencia de anomalías climáticas. La proporción del área propensa a incendios aumenta si agregamos los pastizales inducidos (0.6 Mha, 7.5% de la superficie estatal).

En los ecosistemas adaptados al fuego, el problema no es que ocurran incendios, sino la alteración de su frecuencia, estacionalidad, intensidad, severidad y tamaño respecto a su variación natural o histórica, lo cual obedece a causas humanas como la transformación de los paisajes forestales y el cambio climático global (*Ibid.*); esta es una de las razones que justifican la adopción de una estrategia de manejo del fuego. Otra razón es que, aunque generalmente se asume que las quemas agropecuarias son la principal causa de incendios forestales, la criminalización de estas prácticas ancestrales ha sido parte del problema al convertirlas en una actividad clandestina. Siguiendo la Norma Oficial Mexicana de uso del fuego en terrenos forestales (NOM-015-Senarnat/Sagarpa 2007), se han hecho esfuerzos para planificar las quemas agropecuarias, justificadas con criterios agroecológicos como una práctica adecuada, evitando que se conviertan en incendios forestales. Además de esto, es importante considerar que la incidencia de incendios es en gran medida un síntoma de otros factores como el cambio de uso del suelo, la tala ilegal y el cultivo de narcóticos, actividades en las que el fuego es utilizado para desmontar o para borrar los rastros de actividades ilícitas. Otro problema creciente es el de incendios forestales en la proximidad de zonas urbanas, donde sus causas son múltiples e incluyen desde el escape accidental del fuego de tiraderos de basura hasta actos de vandalismo y de sabotaje a áreas protegidas, como ha sido el caso en el Bosque La Primavera.

La prevención y combate de incendios forestales sigue siendo parte de la estrategia estatal de manejo ecológico del fuego; al respecto, Jalisco se destaca a nivel nacional por el significativo fortalecimiento de su capacidad operativa, que se ha logrado gracias a la integración, capacitación, entrenamiento y equipamiento de brigadas de combatientes de incendios. Sin embargo, debe señalarse que el manejo del fuego implica contar con una base institucional y territorial, de manera que solo ha sido posible implementarlo en predios donde hay programas de manejo forestal y en áreas protegidas.

Las acciones para contener el cambio de uso del suelo forestal, impulsar los sistemas silvopastoriles, proteger espacios silvestres, manejar el

fuego bajo principios y criterios ecológicos y restaurar áreas degradadas, contribuyen a la implementación de la Estrategia Estatal para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación (EEREDD+), que es el séptimo objetivo del PDFS y constituye otro de los aspectos en los que Jalisco destaca en el contexto nacional.

El octavo objetivo del PDFS, “impulsar y mejorar la gobernanza territorial y el desarrollo de capacidades locales”, es una tarea en la cual las JIMA —las asociaciones intermunicipales de gestión ambiental—, ocupan un lugar central en la integración de las distintas actividades con incidencia en el territorio, incluyendo el manejo forestal. Las once JIMA existentes en el estado cubren 90% de su superficie y prácticamente todas las áreas forestales relevantes. Son actualmente el principal mecanismo de concertación entre los tres órdenes de gobierno para la puesta en práctica de la política forestal y la intervención de la Semadet ha demostrado que una dependencia estatal puede asumir un papel de liderazgo en el manejo de las tierras forestales, empoderando a los municipios y dotándolos de capacidades técnicas y operativas.

El noveno y último objetivo del PDFS es “promover y apoyar la investigación y monitoreo forestal”. Al respecto, se han logrado avances en el desarrollo de capacidades de la Semadet para el monitoreo de la vegetación y los incendios forestales, mientras que el enfoque conceptual del PDFS ha incorporado principios derivados de resultados de la investigación científica y el trabajo en las JIMA y las ANP ha contado con la colaboración de la Universidad de Guadalajara y otras instituciones académicas en temas como el manejo del fuego, captura de carbono y sistemas silvopastoriles. Sin embargo, el PDFS carece de la identificación de las prioridades de investigación forestal y esta no ha sido considerada como un tema relevante por la dependencia estatal responsable de impulsar la ciencia y la tecnología. En cuanto a las instituciones académicas, la investigación sobre ecología y manejo forestal es dispersa, ha estado dirigida a estudios ecológicos y análisis de problemas ambientales. La producción de publicaciones ha sido el indicador de evaluación predominante, relegando la aplicación práctica del conocimiento y la atención a demandas sociales del sector forestal. Las contribuciones a temas como la silvicultura o la tecnología de la madera son relativamente escasas y, más allá de “documentar el desastre” con estudios sobre la pérdida de hábitats o la degradación ambiental, se requiere de

conocimiento y entendimiento de los componentes, patrones y procesos de los ecosistemas forestales para diseñar alternativas de manejo ecológica, económica y socialmente viables.

La investigación es importante también para retroalimentar la formación técnica y profesional y para la comunicación del conocimiento a una sociedad en la que predomina el “analfabetismo ecológico” y una pobre percepción de lo que sucede en las tierras forestales, reforzada tanto por una educación ambiental superficial y simplista, como por el enfoque sensacionalista y sesgado que transmiten los medios cuando abordan cuestiones como los incendios, la tala o la deforestación. La percepción de los problemas del sector forestal es especialmente relevante porque influye en el diseño de políticas públicas y en la toma de decisiones que, generalmente, están en manos de ciudadanos para los cuales los bosques y montes siguen siendo *fores*, lo que está afuera, lejos en el horizonte.

Por último, en el tema fundamental de la legalidad, uno de los subprogramas del PDFS, debe considerarse que las atribuciones y competencias estatales en materia forestal están acotadas por la legislación federal. No obstante, en Jalisco se han generado varios instrumentos legales que sirven de base para el PDFS y se ha propuesto una reforma de la ley forestal estatal. Pero los problemas más críticos son que, tanto en el estado como el país, predomina el incumplimiento de leyes y normas, la impunidad cuando se violan y la incapacidad del gobierno para ejercer su mandato legal frente a los intereses económicos de corto plazo, la influencia de poderes fácticos, las condiciones de violencia e inseguridad y una creciente crisis de gobernabilidad.

Conclusiones

La evaluación de la política forestal estatal en Jalisco durante los primeros tres años (2018-2021) de la actual administración nos permite apuntar tres conclusiones generales. La primera es que la estrategia planteada en el PDFS indica una transición hacia un enfoque más integral de la política forestal y esto representa un cambio significativo respecto al pasado. La segunda conclusión es que se han alcanzado resultados prometedores en la vinculación entre las estrategias de conservación de la biodiversidad, gestión de ANP, manejo del fuego y reducción de emisiones de la defores-

tación y la degradación forestal, y en la articulación del manejo forestal con el sector agropecuario. La integración de estas estrategias ha sido posible en gran parte gracias al modelo de gestión ambiental intermunicipal de las JIMA. Sin embargo, la tercera conclusión es inquietante y desalentadora: la implementación de la política forestal estatal se enfrenta a serios obstáculos y a condiciones extremadamente complejas y desfavorables, en las cuales se combinan los efectos regionales del cambio climático global, la dinámica histórica de la transformación del paisaje forestal, las secuelas de la “historia de despilfarro e injusticia” en las tierras forestales y el estancamiento del sector forestal en la trampa de la productividad, con la presión creciente de la tala ilegal, la deforestación causada por el auge de cultivos de exportación y, sobre todo, el mayor obstáculo que es la aguda crisis de gobernabilidad que enfrenta no solo el estado sino todo el país.

Una última consideración es que las políticas públicas son resultado de la interacción entre los gobernados y los gobiernos, y no se reducen a lo que estos últimos hacen o dejan de hacer. Por lo tanto, es necesaria una mejor comprensión de lo que sucede en los bosques, selvas y montes, sobre todo entre los habitantes de las ciudades, que es donde se concentra el poder político y económico, se construyen las políticas públicas y se elaboran las leyes y los instrumentos normativos, pero muchas veces ignorando o percibiendo de manera sesgada los procesos socioambientales y marginando a los pobladores de las tierras forestales en la toma de decisiones.

Referencias

- ASTORGA, L. (2005). *El siglo de las drogas*. Plaza y Janés, Ciudad de México.
- BARRERA, J. M., Madrid, L. y Hernández, K. (2021). La producción forestal en México a lo largo del tiempo: avances y retrocesos. Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible. Nota informativa. En https://www.ccmss.org.mx/wp-content/uploads/2021_10_ProduccionForestal_final.pdf
- BONAN, G. B. (2016). Forests, climate, and public policy: A 500-year interdisciplinary odyssey. *Annual Review Ecology, Evolution and Systematics*, 47, 97-121.
- BOYER, C. R. (2015). *Political landscapes. Forest, conservation, and community in Mexico*. Duke University Press, Durham.

- BRAY, D. B. (2021). *Mexico's community forest enterprises*. The University of Arizona Press, Tucson.
- BRAY, D. B. y Merino-Pérez, L. (2004). *La experiencia de las comunidades forestales en México*. Instituto Nacional de Ecología, Ciudad de México.
- BÜSCHER, B., Sullivan, S., Neves, K., Igoe, J. y Brockington, D. (2012). Towards a synthesized critique of neoliberal conservation. *Capitalism Nature Socialism* 23(2): 4-30.
- CURTIS, P. G., Slay, M. C., Harris, L. N., Tyukavina, A. y Hansen, M. C. (2018). Classifying drivers of global forest loss. *Science*, 361, pp. 1108-1111.
- DAILY, G. C., Alexander, S., Ehrlich, P.R., Goulder, L., Lubchenco, J. et al. (1997). Ecosystem services: benefits supplied to human societies by natural ecosystems. *Ecological Society of America*. Issues in Ecology 2.
- GHAZOUL, J. y Chazdon, R. (2017). Degradation and recovery in changing forest landscapes: a multiscale conceptual framework. *Annual Review of Environment and Resources*, 42(1). pp. 161-188.
- GÓMEZ-POMPA, A., Vázquez-Yanes, C. y Guevara, S. (1972). The tropical rain forest: a nonrenewable resource. *Science*, 117, pp. 762-765.
- GRAF MONTERO, S. G., Castellón, E., Rivera, L. M. M., Ruvalcaba, S. G. 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), pp. 297-313.
- HAINES-YOUNG, R. y Potschin, M. B. (2012). Common international classification of ecosystem services (CICES, version 4.1). *European Environment Agency*. En https://cises.eu/content/uploads/sites/8/2012/CICES-V4_Final_26092012.pdf
- HALFFTER, G. (1988). El concepto de reserva de la biosfera. En C. Montaña (ed.), *Estudio integrado de los recursos vegetación, suelo y agua en la Reserva de la Biosfera de Mapimí*, pp. 19-44. Instituto de Ecología A.C., Ciudad de México.
- HARRISON, R. P. (1992). *Forests, the shadow of civilization*. The University of Chicago Press, Chicago.
- HINOJOSA-ORTIZ, M. (1958). *Los bosques de México: relato de un despilfarro y una injusticia*. Instituto de Investigaciones Económicas, Ciudad de México.
- JARDEL, E. J. (1990). *El Control de la Tierra y la Producción Forestal*. En: *Memorias del Segundo Taller de Análisis de Experiencias Forestales*. ERA-SAED-Programa PASOS-FPH, Ciudad de México, pp. 35-54.

- JARDEL-PELÁEZ, E. J. (1999). *Manejo de ecosistemas forestales y regímenes de propiedad: el caso de la Sierra de Manantlán. Taller sobre impactos de los cambios institucionales y las políticas públicas en los sistemas comunitarios de manejo de los recursos forestales y en el deterioro de los recursos de propiedad común.* UNAM-PROFEPA, Ciudad de México.
- JARDEL-PELÁEZ, E. J., Maass, M., Rivera-Monroy, V. H. et al. (coords.) (2013). *La investigación ecológica a largo plazo en México.* Editorial Universidad de Guadalajara-Red Mexicana de Investigación Ecológica de Largo Plazo, Guadalajara, México.
- JARDEL-PELÁEZ, E. J., Pérez-Salicrup, D., Alvarado, E. y Morfín-Ríos, J. E. (2014). *Principios y criterios para el manejo del fuego en ecosistemas forestales: guía de campo.* Comisión Nacional Forestal, Zapopan, Jalisco, México.
- JARDEL-PELÁEZ, E. J., Santana, E., Graf, S. H., Hernández, L., Valencia, C., González-Franco, R. y Meiners, M. (2017). Conservación y restauración. En *La biodiversidad en Jalisco. Estudio de Estado. Vol. I.* CONABIO. Ciudad de México, pp. 275-316.
- JARDEL-PELÁEZ, E. J. (2018). El relato contado por los bosques: ecología histórica y manejo forestal en la Sierra de Manantlán. En R. V. García-Corzo (ed.), *Ciencia, Sociedad y Medio Ambiente en la Historia.* Ediciones Cinca, Madrid, España, pp. 207-246.
- JARDEL-PELÁEZ, E. J. (2022). *Introducción al manejo de ecosistemas forestales.* Editorial Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México.
- RUNYAN, C. y D'Odorico, P. (2016). *Global deforestation.* Cambridge University Press, Nueva York.
- RZEDOWSKI, J. y McVaugh, R. (1966). La vegetación de Nueva Galicia. *Contributions from the University of Michigan Herbarium*, 9(1): 1-123.
- Semadet (2021). *Programa para el Desarrollo Forestal Sustentable del Estado de Jalisco.* Gobierno del Estado de Jalisco, Guadalajara.
- SZEKEY, M. y Restrepo, I. (1988). *Frontera agrícola y colonización.* Centro de Eco-desarrollo, Ciudad de México.
- TORRES-ROJO, J. M. (2021). Illegal logging and the productivity trap of timber production in Mexico. *Forests*, 12 (7), pp. 838.
- TORRES-ROJO, J. M. y Amador-Callejas, J. (2015). Características de los núcleos agrarios forestales en México. En J. M. Torres-Rojo, (ed.) *Desarrollo forestal comunitario.* CIDE-CONAFOR, Ciudad de México, pp. 15-38.

- TREJO, G. y Ley, S. (2010). *Votes, drugs, and violence. The political logic of criminal wars in Mexico*. Cambridge University Press, Cambridge.
- WAKILD, E. (2011). *Revolutionary parks. Conservation, social justice, and Mexico's national parks 1910-1940*. The University of Arizona Press, Tucson.

28. Bosques de Jalisco: un amor que no se paga

Agustín del Castillo

Los habitantes y las autoridades de Jalisco tienen una relación contradictoria con sus bosques. Aunque altamente valorados por una opinión pública que de forma creciente aprecia sus servicios ambientales, y en específico —en el marco de una nueva ética en construcción—, defiende los derechos de persistencia y desarrollo de toda la vida silvestre, esta forma de entender el mundo no se ha podido convertir en una expresión política que pase de lo meramente reactivo y de corto plazo (los incendios forestales o los efectos de la contaminación de ríos y lagos, por ejemplo) a una forma de vida y de cultura dominante que incentive a los políticos profesionales a apostar en sus programas de gobierno tanto a la conservación como a la inserción del patrimonio natural en la economía. Y en contrario, a temer el pago de costos político-electorales por sus omisiones.

Bajo esa lógica, es entendible que, aunque se han tenido dos administraciones estatales continuas con un discurso de interés por los bosques, y aunque en ambas gestiones se hayan establecido programas y proyectos de interés para mejorar la gestión del patrimonio natural, la definición de “obras son amores, y no buenas razones” se impone: el gasto ambiental permanece como una de las prioridades más bajas del gasto público. En el caso del gobierno federal, el presupuesto casi ha desaparecido. En el caso del estado, es verdad que durante los primeros tres años se dieron dineros para muchas cosas que antes no contaban con recursos (en buena medida, para paliar la casi indiferencia de la administración presidencial por el tema), pero la “austeridad” con sus dudosas prioridades se impuso, y proyectos que contaban con presupuesto han sido mermados a partir de 2021.

Violencia y bajos presupuestos

La historia de poco más de tres años y medio de la administración de Enrique Alfaro Ramírez expresa con claridad esas contradicciones. El manejo de los bosques por sus dueños —ejidos, comunidades indígenas y pequeños propietarios— se mantiene como una actividad económica marginal, y ante la presencia ominosa de cárteles criminales en las regiones, algunos proyectos que brillaron en el pasado como “garbanzos de a libra” de una economía forestal bastante reducida han sido borrados. El caso del ejido Barranca del Calabozo, en Pihuamo, es emblemático de esto.

Donde ha impactado más el crimen organizado es en las regiones forestales de Jalisco, Michoacán y Guerrero. Los ejidos forestales ubicados en el sur de Jalisco, la región suroccidental de Michoacán y la Costa Grande de Guerrero han sufrido desde hace varios años este problema. En muchos de esos ejidos, los jefes de plaza (de los grupos criminales) presionan a los comisariados ejidales para que vendan su arbolado en pie a empresas privadas o a intermediarios con los que tienen acuerdos de compraventa de esos productos. Por estas circunstancias, los ejidos y comunidades forestales de estas regiones han registrado un claro retroceso en la evolución de sus empresas comunitarias.

Esto señalaba en julio de 2021 un reporte del Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sustentable (Barrera *et al.*, 2021).

En contraste, las estructuras comunitarias de Oaxaca, Chiapas, Quintana Roo y Campeche “no han permitido que el crimen organizado las contamine”. Particularmente, señalan que el alto nivel de organización de las comunidades forestales de Oaxaca son “un verdadero y real blindaje. Es un ejemplo que podría reproducirse en los demás ejidos y comunidades forestales de México”, añaden (Barrera *et al.*, 2021).

En cuanto a las Áreas Naturales Protegidas (ANP) de Jalisco, bajo la premisa de su manejo para la conservación de un patrimonio natural que posee valiosos servicios ambientales, se les dotó de recursos al alza en comparación con el pasado inmediato, pero contra las necesidades de gestión y el valor de ese patrimonio, se mantiene como una inversión marginal que, si bien, ha permitido consolidar procesos abiertos a mediados de los años noventa del siglo xx, cuando se creó el sistema nacional de

ANP, ha mostrado sus debilidades frente al retiro progresivo del Estado mexicano: con frecuencia son la última —incluso la única— línea de este para acreditar procesos institucionales que se han reducido a lo simbólico, ante la dificultad para hacer cosas elementales como los desplazamientos en los territorios para trabajos de inspección y vigilancia, pues hay un acoso sistemático de grupos armados.

Al año 2020, Jalisco cuenta con 50 sitios bajo conservación, que se distribuyen del modo siguiente: once ANP con decreto federal, con un total de 664 711.55 hectáreas (ha); diez ANP de carácter Estatal, con 94 358.58 ha; nueve ANP de carácter municipal, con 19 613.69 ha; además, cuenta con 13 de los 142 sitios Ramsar que hay en México, con una superficie total de 156 157.94 ha, y siete Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación (ADVVC), con 1 328.48 ha.

Esto es, casi 940 000 hectáreas, cerca de 12% de la superficie de Jalisco (Semadet, 2021).

Este sistema de ANP sobrevive en buena medida por los subsidios estatales. El Gobierno de Jalisco financia la mayor parte del programa de manejo de fuego, a través de entidades como las juntas intermunicipales, las cuales buscan establecer modelos de desarrollo sostenible en las áreas de influencia de las demarcaciones protegidas. También hace aportaciones directas, sobre todo a las ANP federales que tiene en coadministración (Nevado de Colima, Sierra de Quila y Bosque La Primavera), y las propias áreas con decreto estatal. Y aplica estrategias transversales que repercuten también en proyectos para las áreas protegidas, como los presupuestos de adaptación y mitigación de cambio climático y la estrategia de biodiversidad.

Ese financiamiento no ha impedido sonados fracasos como en el caso de la gestión de una pequeña área protegida, el parque estatal Bosque de Arce, enclavado en Talpa, en la Sierra de Cacoma. Durante mucho tiempo se pensó que ese arce era la misma especie que ya se había identificado en otros bosques de niebla de México y Centroamérica. Pero en 2017, Yalma Vargas, investigadora de la Universidad de Guadalajara, descubrió que el arce de Talpa es una especie distinta a las ya descritas. Ese árbol es endémico de Jalisco. La científica advierte:

La UICN establece en esa categoría a especies que, bajo ciertas condiciones, podrían desaparecer en tres generaciones. Si al problema de la reducción de la distribución que ya tenía asociamos ciertos factores de uso de suelo de la zona, de extracción excesiva de madera en los bosques contiguos —que son claves para la regulación climática que permite existir a un bosque de niebla—, la desaparición puede ser incluso más rápida (Vargas, en Del Castillo, 2020a).

El parque estatal nació por una carretera ilegal. De un proyecto original de 50 000 hectáreas, solo se protegieron 150 hectáreas. La crisis del Estado de derecho hace casi imposible que haya inspección y vigilancia. Como consecuencia, las mafias madereras se han hecho dueñas del terreno. Y lentamente hacen que la historia de este joyero de la era del hielo esté cerca de su fin. Lamentablemente, no es un caso aislado: la impunidad reproduce la sombra del fracaso por todas las montañas de la entidad.

Cuadro 28.1. Presupuestos de la Semadet 2019-2022
Presupuestos de la Semadet 2019-2022
2019: \$681 294 098
2020: \$1 041 664 595
2021: \$1 075 173 359
2022: \$1 204 130 191
Desglose del gasto de la Semadet en 2022 para bosques y ANP
Protección y gestión ambiental
Semadet: \$176 744 581
Fondo Estatal de Protección Ambiental: \$567 463 000*
Gestión de ecosistemas y biodiversidad
Semadet: \$138 309 600
OPD La Primavera: \$27 260 800
Fideicomiso del Programa de Desarrollo Forestal de Jalisco (Fiprodefo): \$25 022 400
Procuración de justicia ambiental
Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente: \$25 312 724*

Cuadro 28.1. Presupuestos de la Semadet 2019-2022

Cambio climático
Semadet: \$47 221 140*
* Estas partidas son generales, es decir, incluyen todas los programas de la dependencia, y por ende, solo tienen que ver parcialmente con el tema forestal.
Fuente: https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/periodicos/presupuesto-de-egresos .

Incentivos perversos

El otro formidable desafío para los bosques y las selvas, sobre todo los que no están expresamente protegidos por un decreto, es la expansión de algunos monocultivos de muy alta rentabilidad económica: los *berries* (frutos del bosque), el agave y el aguacate. Esto está claramente ligado al problema de los incentivos que se dan en el desarrollo rural, desproporcionadamente superiores para actividades agrícolas y ganaderas en comparación con actividades forestales o de conservación. Si bien, en estos casos señalados, el negocio tiene tal margen de utilidad que incluso sin incentivos gubernamentales, los productores corren los riesgos de abrir huertas, en numerosos casos, sin autorizaciones ambientales. La otra actividad económica que ha significado la destrucción de los bosques y selvas es la ganadería. Es históricamente el principal motor de cambio de uso de suelo.

Mientras el gobierno federal, por medio de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader), da fondos para subsidiar el Programa de Fertilizantes para el Bienestar; el Programa de Producción para el Bienestar; el Programa de Fomento a la Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura; el Programa de Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos; el Programa de Abasto Rural y el Programa de Abasto Social de Leche, también mantiene en tasa cero el costo del agua concesionada a los agricultores y ganaderos, subsidia la tarifa eléctrica para bombearla de pozos y da subsidios al diesel para diversas actividades productivas, además de mantener en tasa cero, libre de impuestos, la producción de alimentos (lo que tiene el efecto perverso de mantener opaco el dinero que se mueve en la agricultura y ganadería, lo que favorece el flujo de dinero del crimen organizado), los subsidios y apoyos al sector forestal, que le da valor a los

bosques y las selvas, están en sus niveles más bajos desde hace veinte años, cuando se conformó la Comisión Nacional Forestal (Conafor).

El organismo tiene niveles presupuestales similares a 2003, ha concentrado los presupuestos del Programa de Servicios Ambientales en la región del Tren Maya, ya no financia programas de manejo y ha dejado de lado el extensionismo técnico. El gobierno federal ofrece el programa Sembrando Vida para estimular la recuperación de frontera forestal en viejos espacios agrícolas o ganaderos abandonados. Pero Jalisco no es de los estados favorecidos por el que viene a ser el programa mejor financiado de esta administración, con un presupuesto más de diez tantos superior al de la Conafor. Por si fuera poco, las empresas forestales comunitarias, en contraste con las agropecuarias, sí declaran impuestos y han luchado, con resultados todavía insuficientes, para pedir un régimen especial que reconozca que buena parte de sus ganancias las reinvierten en infraestructura y apoyos sociales que deberían ser obligación del Estado mexicano (Mayorga, 2020). Es

[...] lo que puede suceder cuando el núcleo duro de una política no está bien definido y en su lugar se va imponiendo un cinturón de protección rígido, sin capacidad de adaptación y sin mecanismos de evaluación oportunos para advertir que esa política ha dejado de cumplir con sus objetivos. Veremos que ante la acumulación de diversos propósitos desconectados e incluso contradictorios, los procedimientos formales pueden convertirse en un medio para capturar y desviar los recursos públicos; y con el tiempo, las rutinas burocráticas pueden suplir los propósitos originales de una política (Merino, 2009).

Lo peor es que el sistema de subsidios históricamente favorece a los agricultores y ganaderos con más recursos, lo que ha hecho que los subsidios sean una herramienta de menor eficacia para combatir la pobreza rural (Merino, 2009).

El empresario forestal Javier Magaña Cárdenas ve el mundo “al revés”, dice:

[...] el mayor presupuesto debería estar en el área de fomento y protección forestal, y no en el área de fomento a la ganadería y la agricultura, simplemente

por un hecho: la columna vertebral del sector agroalimentario es el agua; a los productores de *berries*, a los de aguacate, a los grandes agricultores; se les olvida que si no tienen agua, simple y sencillamente no van a tener cultivos de alto rendimiento, entonces el gobierno debería analizarlo y reforzar el fomento y el pago por servicios ambientales, para aprovechar productivamente el bosque, de forma sostenible, y la realidad es que con presupuestos tan raquíticos, casi simbólicos, como los que manejan los gobiernos estatales, a ningún lado vamos a llegar.

[...] me gustaría que la Secretaría de Desarrollo Rural, en lugar de apoyar con tractores a los agricultores, en lugar de apoyar con empaques a los aguacateros y los productores de alto valor, canalizara sus recursos a la protección y fomento de los recursos forestales, viéndolo en un sentido pragmático, no romántico: si ahí es donde tengo el agua, ahí es donde debo de invertir.

—Habrá que llegar a la conclusión que el desarrollo forestal es parte del desarrollo rural, y que lo ambiental no es contrario a la economía, sino la base de la economía...

—Es un tema que tocamos constantemente, el sector forestal es parte del desarrollo rural del país, y en tanto se siga viendo a los bosques como una cuestión ambiental exclusivamente, los fracasos van a seguir; yo puedo demostrarlo, incluso los conservacionistas de Manantlán ya entendieron que el bosque se conservará si se le da valor, si es productivo [...] no hay sustentabilidad sin productividad, ahí está la clave: yo combato la emisión de gases de efecto invernadero, por una clara lógica económica, porque me cuesta mucho mantener la salud de la población; del mismo modo, impulsar el desarrollo productivo del bosque me garantiza que la cubierta forestal se mantenga en el tiempo, y esa es una visión económica (Del Castillo, 2020b).

La enorme extensión de fuego que quema cada año los bosques refleja “el terrible descuido en que se cae por las autoridades [...] pero también le cabe responsabilidad a los agricultores, esas quemas de coamiles que se van al bosque, me dicen que simplemente sale más barato llevarles el maíz, y no podemos perder de vista lo de la delincuencia organizada” (Del Castillo, 2020b).

Servicios ambientales y cambio climático

Jalisco es la tercera economía del país por aportación al Producto Interno Bruto (PIB), solo precedido por la gran conglomeración urbana del Estado de México (la capital nacional y su conurbación) y por el emporio industrial regiomontano.

A diferencia de ambos núcleos económicos, el de Jalisco reviste singularidades: por un lado, su primer lugar en generación de riqueza agropecuaria mexicana lo hace un sistema económico relativamente más tradicional (“relativamente”, pues no podemos ignorar las enormes innovaciones tecnológicas del sector agroalimentario), y dado que esa aportación no deja de ser periférica a lo que dan los sectores secundario y terciario, como en toda economía moderna, lo que subraya es su mayor diversificación. Y hay un tercer elemento diferente sobre el que deseo llamar la atención: Jalisco tiene una economía más dependiente de los servicios ambientales, es decir, los que provee la naturaleza. Está, en consecuencia, más expuesto que sus dos grandes competidores a los vaivenes de la crisis ambiental mundial en que se ha convertido el cambio climático antropogénico.

El campo no es ya el eje de la riqueza de ninguna nación próspera, después de la industrialización. Pero en Jalisco, al lado de una de las tres grandes ciudades del país, situada entre las primeras veinte de América Latina por generación de PIB, coexiste un amplio mundo rural. En términos poblacionales, tres millones de habitantes que no habitan el área metropolitana de Guadalajara significan un valor demográfico y cultural que no posee Monterrey (con 95% de la población de Nuevo León dentro de su gran ciudad). Y si bien, todos los valles agrícolas contiguos a la Ciudad de México dependen de los servicios y surten los mercados de esta, no tienen la diversificación ni el potencial de los de Jalisco.

Es decir, el campo de Jalisco es muy productivo, porque tiene una cultura rural que no se ha perdido. Ese fuerte carácter de sus regiones deriva sin duda del potencial productivo, pues la entidad tiene ecosistemas variados que pueden dar posibilidades a muchos tipos de cultivos y de ganaderías: desde el semidesierto del altiplano de Los Altos hasta el trópico tórrido de la larga línea de costa en el Pacífico, pasando por mesetas templadas, tierras ricas en agua y monte seco y cálido. A esto hay que agregar la cultura de trabajo de muchas regiones, donde el esfuerzo es

considerado la principal virtud. Quizás el individualismo excesivo deba ser marcado como desventaja, pero en los núcleos familiares eso permite que las unidades productivas tengan una relativa igualdad y acceso democrático a bienes y servicios.

Esto también explica que las cientos de miles de unidades económicas pequeñas sean más valiosas por el sostenimiento social que aportan que por la riqueza en sí. Jalisco es tal vez uno de los estados con mayor tradición de clases medias, y eso explica por qué su participación en procesos políticos radicales, como la Revolución, fuera marginal: en el estado, salvo en las áreas más despobladas de la costa, no hubo latifundios especialmente brutales y onerosos sino por excepción: la pequeña propiedad está tan arraigada como después se adaptó el ejido, pues este se apartó y dio posibilidades de unidades familiares de trabajo muy semejantes a las de los parvifundistas.

Pero sostener tantas unidades de producción de bienes y empleo tiene las desventajas inherentes a toda atomización de propiedades y recursos: es necesaria una fuerte cultura organizativa, que en el estado es más bien débil, para acceder a economías de escala y competir en mejores condiciones con los gigantes. También obliga a depender de forma más crítica de los bienes de la naturaleza producidos en el propio entorno. Cada ganadero, cada agricultor, cada productor pesquero o forestal necesita cuidar sus espacios propios para obtener forrajes, agua, calidad climática, tierra fértil y demás insumos indispensables para generar riqueza, así sea modesta.

No se verá en el corto plazo la debacle de gigantes, sino la discreta eliminación de unidades productivas pequeñas frente a la pérdida de agua antes disponible, al cambio de clima, la erosión progresiva del suelo y la degradación de los ecosistemas, así como a la pérdida de biodiversidad. ¿A dónde se irán quienes hoy viven del campo y sus recursos? Migración a ciudades y a Estados Unidos, a centros vacacionales, a grupos criminales; peor calidad de vida, existencias más breves, destrucción de culturas campesinas. ¿El país podrá con esa sangría discreta pero permanente?

Y si a esto se liga el problema que la crisis ambiental ya significa, de forma creciente, para las ciudades, la ecuación no termina de cuajar: ¿migrarán a ciudades con sed, con escasos bienes públicos, con altos riesgos ambientales y sociales, con empleos mal pagados, con pérdida de seguridad alimentaria por la debacle progresiva de la producción de alimentos?

Es claro que Jalisco debería poner en primer lugar entre sus prioridades la prevención, la mitigación y la adaptación al cambio climático, justo por los enormes riesgos que entraña para la “gallina de los huevos de oro” que es esta entidad diversificada, rica y educada para los parámetros mexicanos. ¿Eso está sucediendo?

En 2017, el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático publicó una serie de estimaciones serias sobre lo que le costaría al país adaptarse al cambio climático y generar una nueva economía baja en emisiones con horizonte a 2030: *Compromisos de mitigación y adaptación ante el cambio climático para el periodo 2020-2030* (INECC, 2017). Allí se sintetiza el grave riesgo que se vive ya en muchas regiones del país. Y se detallan los compromisos de haber firmado el Acuerdo de París en 2014, que al haber pasado la aduana del Senado de la República ya tienen carácter de obligación legal para los gobiernos mexicanos.

Los escenarios de cambio climático que se estiman para México para el periodo 2015 y 2039, son preocupantes. Se proyectan temperaturas anuales mayores hasta en 2°C en el norte del país, mientras que en la mayoría del territorio podrían oscilar entre 1 y 1.5°C. En el caso de la precipitación, se proyectó, en general, una disminución de entre el 10 y 20%. Todo ello podría traer consecuencias económicas, sociales y ambientales muy importantes (INECC, 2017).

La manera de afrontarlo es con medidas de mitigación y adaptación. Entre las primeras destaca la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Se supone que en 2030 México deberá alcanzar la reducción de 22% del total de emisiones de GEI, a través de 30 medidas indicativas, distribuidas en ocho sectores de la economía nacional, según la publicación *Costos de las contribuciones nacionalmente determinadas de México* (INECC, 2018):

El costo agregado de las treinta medidas sectoriales asciende a poco más de 126 000 millones de dólares de 2017, devengados a lo largo del periodo 2014-2030. De ejecutarse exitosamente esta inversión, se lograría una mitigación de 1 520 millones de toneladas de bióxido de carbono equivalente. [En contraste,] un escenario de inacción ante el cambio climático durante

el mismo periodo [...] el crecimiento económico, sustentado en los mismos patrones de consumo de energía y de degradación del capital natural del país, requeriría del orden de 143 000 millones de dólares. En consecuencia, una primera gran conclusión del análisis de costos de las treinta medidas indicativas, permite afirmar que la ruta de mitigación representaría para México un costo neto o ahorro de más de 17 000 millones de dólares.

[...] puede afirmarse igualmente que, al cumplir con las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (CND), la economía nacional se inscribiría en una senda relativamente estable hacia la descarbonización, ya que México habría reducido en aproximadamente 37% la intensidad carbónica de su Producto Interno Bruto y en 23% las emisiones de GEI per-cápita durante el periodo 2014-2030. Cabe tomar en cuenta que el análisis de las CND soslayó esfuerzos o medidas de mitigación de emisiones de GEI que ya se realizan en el territorio nacional y que, seguramente, abonarán a la consecución de las metas de mitigación. Asimismo, es de esperar que en un futuro cercano surjan nuevas propuestas de rutas tecnológicas alternativas por parte de los sectores público y privado.

¿Qué de este costo se debe invertir en Jalisco? Una simple regla de tres: con 7% promedio de aportación al PIB nacional, hace que esta entidad deba aplicar alrededor de 8 900 millones de dólares (o debía, la estimación se hizo hace ya cinco años). Esto es, en pesos, 177 800 millones. El presupuesto que ejerció el Gobierno de Jalisco en 2021 fue de 136 000 millones de pesos; dividido en trece años (si movemos el objetivo de 2030 a 2035) da menos de 14 000 millones de pesos anuales. No existe un programa de inversión multianual de esa envergadura.

Las plagas forestales

Los bosques sanos, valorados económicamente y bajo esquemas de manejo, pueden capturar en cada hectárea de 40 a 130 toneladas de carbono por año —el carbono es el principal gas de efecto invernadero que, liberado a la atmósfera, acentúa el cambio climático—, mientras su captura de agua va de 100 a 190 metros cúbicos por hectárea, de acuerdo con un análisis de los inves-

tigadores Juan Manuel Torres Rojo, ex director de la Comisión Nacional Forestal, y Alejandro Guevara Sanginés (Torres Rojo y Guevara Sanginés, 2002).

Esto podría dar un valor de mercado por hectárea de 8 900 a 27 170 pesos anuales, si se considera un valor realista por tonelada de carbono de 10 dólares en los mercados internacionales, y los 13 pesos que le cuesta al organismo operador, en el caso de Guadalajara, para entregar mil litros de agua de óptima calidad a sus usuarios.

No pasa así con los bosques degradados, que son más de la mitad de la superficie forestal de Jalisco, si bien en grados diversos de deterioro.

Por el contrario, un árbol atacado por descortezadores puede morir en tres semanas, y aunque otro tipo de plagas generan una decadencia en el vigor y la tasa de crecimiento de una masa forestal que se puede prolongar por años, lo cierto es que sus servicios ambientales irán en descenso, según información del Fideicomiso del Programa de Desarrollo Forestal del Estado (Fiprodefo, 2022).

El organismo ha logrado establecer un diagnóstico y un sistema de monitoreo para hacer frente al problema sanitario, consecuencia de bosques pésimamente manejados por décadas que derivaron en una declinación genética: los árboles de las diversas sucesiones han sido cada vez más débiles genéticamente; si a esto se agrega el fenómeno del calentamiento global, las plagas han colonizado nuevos territorios y se activan casi por todo el año. Si un incendio es una situación catastrófica equivalente a un accidente o un problema de salud agudo y fulminante, la plaga es el padecimiento crónico y degenerativo.

Los servicios ambientales declinan:

[...] si quieres hacer una proyección de captura de carbono en un bosque que tiene muérdago, no la vas a tener porque el árbol está concentrado en tratar de sobrevivir; no va a llegar una siguiente generación, y si la llega a tener, si los conos caen y hay buena germinación, esos arbolitos están condenados a que desde su nacimiento presenten muérdago; eso hemos encontrado en todo el ciclo arbóreo, desde plántulas, hasta arbolado adulto (Fiprodefo, 2022).

Dos de los problemas más típicos en el combate de plagas en el pasado ha sido la lentitud en la respuesta de la burocracia ambiental. Se denuncia

una infestación, se hacen los protocolos, se solicita el permiso de intervención, pero cuando llega la autorización, la plaga ya ha brincado a otra parte del bosque. El otro es el escaso presupuesto.

Conclusión: hay soluciones, pero en cámara lenta

Hay una serie de planteamientos de política pública de ámbito estatal desde la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (Semadet) que buscan incidir de forma lenta y progresiva en un cambio de actitudes y de paradigmas de desarrollo a favor de los bosques, que están fuertemente condicionados a que el Estado mexicano recupere el control de los territorios y la vigencia del Estado de derecho. También es esencial enfrentar la merma de recursos presupuestales.

Dentro de estos instrumentos podemos mencionar un proceso de larga data, pero que ha sido poco aplicado aunque tiene carácter legal reconocido: el Ordenamiento Ecológico Territorial del estado, que establece políticas de usos de suelo de acuerdo a las aptitudes ambiental, económica, social y de infraestructura para toda la extensión territorial de Jalisco, y que, de un planteamiento a escala general, ahora se aterriza en ventanas a nivel municipal. En teoría, esta herramienta es un potente sistema regulatorio de uso de suelo, pero no siempre cuenta con el reconocimiento de la autoridad federal, lo que reduce su impacto.

Estrategias transversales como cambio climático, biodiversidad y áreas naturales protegidas suelen incidir sobre todo el territorio. En particular, para los monocultivos y la ganadería extensiva, se manejan estrategias ancladas en las demandas del mercado nacional e internacional de productos con menor carga ambiental negativa. La pieza mejor lograda de esas estrategias es un certificado para la industria tequilera denominado ARA (Agave Responsable Ambiental), que en un mediano plazo deberá ser el distintivo para poder exportar la bebida, con la garantía de que los agaves de los que fue extraída no tienen huella de deforestación. El manejo de agricultura y ganadería de bajo impacto, y en beneficio de los bosques, tiene una serie de proyectos semilla a través de las escuelas de campo que se han establecido en buena parte del Jalisco rural, pero todavía de forma incipiente. Esto permite establecer desde ganadería regenerativa, que mejora el manejo

de los hatos y conserva bosques y selvas, hasta agroecología, que elimina gradualmente agroquímicos y reduce los costos de los negocios agrícolas. No se puede olvidar que el tema forestal es un capítulo más del desarrollo rural, y que los agricultores y ganaderos son generalmente los dueños de los bosques.

Otras estrategias contra la deforestación y el cambio de uso de suelo forestal apenas comienzan con los productores de aguacate, que sustituyen por año más de mil hectáreas de ecosistemas naturales. La certificación ambiental es la respuesta integral, pero apenas se ha aplicado sobre 3% de la superficie en producción. Con los ganaderos se busca también generar una marca de calidad ambiental que permita el acceso a un mejor mercado para productos obtenidos respetando los espacios naturales.

La histórica incapacidad de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) para atender las denuncias ambientales, ante su reducido presupuesto, debería paliarse con convenios de inspección acordados con la Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente (Proepa), pero en casi cuatro años de administración no se han podido realizar esos convenios.

En resumen: es cierto que el problema de gestión de los bosques de Jalisco pasa más por fortalecer instituciones que por inyectar un gran presupuesto. Pero la merma de dinero federal ha sido tan acusada, que el presupuesto estatal solo ha permitido cubrir áreas que se abandonaron en el gasto federal, como son las ANP y el programa de combate de incendios forestales. Bajo esta realidad, y en el contexto de una creciente presión de la economía sobre los servicios ambientales de los bosques, en el mejor de los casos, apenas se establecen las bases para hacer frente a los desafíos. El Fondo Ambiental creado por la Semadet puede ser una respuesta de financiamiento a largo plazo, pero todavía está en fase de habilitación porque depende de un programa estatal de verificación de autos que no termina de echarse a andar, pero además, habría proyectos urbanos con los que competirían los temas de conservación. Otra posibilidad es la creación de mercados de servicios ambientales, pero en Jalisco solamente existe uno, relativamente consolidado, en Cerro Grande, de la Sierra de Manantlán, que es pagado por la ciudad de Colima. No hay, así, un panorama a corto plazo que permita algo más que un moderado optimismo, sujeto a la perseverancia de los actores públicos y privados para gestionar proyectos y más recursos a favor de los bosques.

Cuadro 28.2 Pérdida de área forestal, comparativa 1976 a la actualidad

Datos
4.8 millones de hectáreas de Jalisco (60% del territorio) tiene vocación forestal.
35% de esa superficie se perdió entre 1976 y la actualidad, lo que la reduce en la actualidad a poco más de 3 millones de hectáreas.
54% de los bosques primarios y secundarios del estado están degradados; la infestación de plagas alcanza de 23 a 34%, es decir, más de la mitad de esa superficie.
Fuente: Fiprodefo / Semadet / Instituto Mexicano de Competitividad (Imco).

Referencias

- BARRERA, J. M., Madrid, L. y Hernández, K. (2021). La producción forestal en México. Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, A.C. En <https://www.ccmss.org.mx/la-produccion-forestal-en-mexico-a-lo-largo-del-tiempo-avances-y-retrocesos/>
- DEL CASTILLO, A. (2020a). Arce de Jalisco, en riesgo de desaparecer por tala ilegal. En <https://es.mongabay.com/2020/02/mexico-arce-de-jalisco-tala-ilegal/>
- DEL CASTILLO, A. (2020b). Barranca del Calabozo: el presente incierto de la silvicultura comunitaria en el occidente de México. En <https://es.mongabay.com/2020/06/barranca-del-calabozo-silvicultura-comunitaria/>
- Fiprodefo (2022). Protección y sanidad de ecosistemas de Jalisco. En <https://geoportal.fiprodefo.gob.mx/proteccion-y-sanidad-de-los-ecosistemas/>
- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (2017). *Compromisos de mitigación y adaptación ante el cambio climático para el periodo 2020-2030*. Ciudad de México: Semarnat.
- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (2018). *Costos de las contribuciones nacionalmente determinadas de México*. Ciudad de México: Semarnat.
- JARDEL, E. (2022). *La política forestal en Jalisco*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- MAYORGA, J. (2020). México: comunidades forestales luchan por conseguir "justicia fiscal". En <https://es.mongabay.com/2020/06/mexico-comunidades-forestales-justicia-fiscal/>

- MERINO, M. (2009). Los programas de subsidios al campo. En https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/Subsidios_Cap_2_Merino.pdf
- TORRES ROJO, J. M. y Guevara Sanginés, A. (2002). El potencial de México para la producción de servicios ambientales: captura de carbono y desempeño hidráulico. En https://www.researchgate.net/publication/28253888_El_potencial_de_Mexico_para_la_produccion_de_servicios_ambientales_captura_de_carbono_y_desempeno_hidraulico/link/54410ef60cf2a6a049a4a5b1/download

29. Área metropolitana de Guadalajara, ¿modelo de metrópolis?

David Gómez-Álvarez
Eduardo López-Moreno
Felipe Medel

Introducción: de la planeación urbana a la gobernanza metropolitana

A medida que el fenómeno metropolitano se equipara al fenómeno urbano —en el sentido de la aglomeración de gobiernos y no solo de la conurbación del territorio— la gobernanza metropolitana se ha convertido en uno de los desafíos más importantes de las ciudades en todo el mundo. Gobernar las grandes ciudades se ha tornado en uno de los mayores retos globales, incluso equiparables al gobierno de los países, debido al intrincado entramado de actores involucrados en su gobernación (Aguilar, 2016).

La cuestión metropolitana en las áreas conurbadas se puede entender como un proceso de producción de formaciones territoriales e integración del espacio físico construido (Castells, 2017). También se puede entender, siguiendo a Castells, cómo la organización espacial de la sociedad a escala de ciudad en su concentración urbana. En ese sentido, la gobernanza metropolitana también se puede entender como una práctica o proceso de organización de múltiples relaciones e intercambios, que se caracteriza por la interdependencia de actores e intereses que confluyen en la ciudad (Farinós, 2008).

La ausencia de marcos institucionales y legales a escala metropolitana es, al mismo tiempo, uno de los problemas más recurrentes, donde el rezago de los gobiernos subnacionales se acentúa. En los países en desarrollo en

muchos casos tienen marcos jurídicos separados para tales arreglos (Andersson, 2019, p. 85); este problema es más tangible por la precaria situación de los gobiernos de las entidades federativas y municipales, que en la mayoría de los casos carecen de capacidades institucionales y técnicas suficientes para resolver los problemas de la conurbación, como la provisión de servicios públicos de calidad, la seguridad pública o la movilidad, entre otros (ONU-Habitat, 2015), o coordinar el desarrollo urbano integral que permita identificar los elementos constitutivos de la gobernanza metropolitana.

Hasta 2016, México no contaba con una legislación adecuada para canalizar el imparable fenómeno metropolitano, que amalgama cada vez más gobiernos en áreas metropolitanas. A partir de la aprobación de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento del Territorio y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), el país cuenta con un contexto normativo más propicio para el reconocimiento legal de la gobernanza metropolitana en la legislación, en el cual distintos actores institucionales, incluso no estatales, están considerados en la acción coordinada.

Para propósitos de este análisis, la innovación más relevante de la normatividad general vigente es el establecimiento de la coordinación y participación obligatoria efectiva entre la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales, además de establecer a la planeación del desarrollo metropolitano como concurrente entre los tres órdenes de gobierno, lo cual ha dinamizado las relaciones intergubernamentales del país, tanto verticales como horizontales. Aun cuando las formas de gobernanza se encuentran bastante fragmentadas con formas limitadas de coordinación. A partir de la obligatoriedad de la coordinación metropolitana, más indicativa que efectiva, una serie de mecanismos e instancias interinstitucionales han proliferado en el país, dando cauce a la metropolización de las ciudades.

Las áreas metropolitanas en el país en la actualidad representan el 63% de la población en México, concentradas en 417 municipios, que conforman las 74 áreas metropolitanas reconocidas institucionalmente por los criterios de delimitación y el análisis metodológico del Sistema Urbano Nacional (SUN) que propicia la necesidad de plantear un modelo de gobernanza metropolitana dentro de una acción institucional coordinada que a partir de 2016 se establece en la LGAHOTDU.

Las reglas del juego: nueva legislación urbana y metropolitana

El reconocimiento legislativo de las áreas metropolitanas en México no es propiamente una regla en las legislaturas locales. Las propuestas de decretos de legalidad y adecuación de marcos institucionales no suponen que los gobiernos e instituciones determinadas en límites territoriales garanticen procesos de agregación, integración y planeación, mucho menos de acuerdos de coordinación, ya que la acción de un conjunto metropolitano no impide que otros gobiernos de distinta escala territorial ejerzan sus propias competencias y concurrencias (Subirats, 2018, p. 6). Para Rosas (2016, p. 129), esta presencia de múltiples gobiernos conduce naturalmente a conflictos intergubernamentales.

Tanto el diseño urbano como institucional de las metrópolis mexicanas se refleja en la evolución de las instituciones gubernamentales del sistema federal de pesos y contrapesos, que explica la complejidad del modelo de gobernanza metropolitana. Contrario a lo que comúnmente se asume, para Díaz-Aldret (2020, p. 6), los sistemas federales como el mexicano de niveles regionales o locales gozan de amplios márgenes de autonomía en las relaciones intergubernamentales que influyen significativamente en el entorno metropolitano. Esto implica que las entidades federativas tengan un margen de maniobra potencialmente amplio, que les permita incidir en el desarrollo metropolitano de sus ciudades.

Las múltiples combinaciones posibles del sistema de estructuras entre órdenes de gobierno y división de poderes hacen que resulte complejo definir categorías analíticas estrictas o estamentales en la discusión de la gobernanza metropolitana. Por tanto, estas categorías resultan insuficientes para la resolución de los problemas públicos complejos o para la creación de soluciones institucionales que permitan la transterritorialización de las decisiones. Esto ha derivado en el desbordamiento de los límites administrativos tradicionales de los municipios, lo cual hace de la transterritorialización una categoría analítica necesaria para entender la realidad metropolitana actual (Aguilar, 2016).

El modelo de gobernanza del AMG

Lo que distingue al área metropolitana de Guadalajara (AMG) del resto de áreas metropolitanas mexicanas es su modelo de gobernanza, único en México. Este artículo pretende dar cuenta de los principales avances y retos del AMG durante la primera mitad de la administración del actual gobierno del estado. Si bien es cierto que el AMG surgió desde hace más de una década, en 2011, cuando se promulgó la Ley de Coordinación Metropolitana, es innegable su impulso en el último lustro, cuando muchos de los mecanismos institucionales contemplados en la legislación vigente se han implementado, ubicando a Guadalajara como un referente no solo del país, sino de América Latina.

El AMG con más de cinco millones de habitantes comprende nueve municipios (Zapopan, Guadalajara, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zuñiga, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, y Zapotlanejo). A pesar de que no todos los municipios tienen un continuo urbano, pero representan flujos y desplazamientos entre el centro y la periferia, el decreto de área metropolitana obedece más a criterios inerciales, políticos, que propiamente urbanos. Incluso, se discute la incorporación de nuevos municipios, como Tala o Acatlán de Juárez, que podrían formar parte eventualmente del AMG.

Desde la publicación en 2003 de los criterios de delimitación de áreas metropolitanas en México, Jalisco ha sumado de forma gradual tres áreas metropolitanas: el área metropolitana de Guadalajara; la de Ocotlán; y la interestatal de Puerto Vallarta; además de las dos áreas metropolitanas “locales” que suma la legislación de Jalisco: Autlán de Navarro y Ciudad Guzmán. A nivel nacional se reconoce el sostenido avance del AMG, y a partir del año 2019, la composición legal y normativa del área metropolitana interestatal de la Bahía (Puerto Vallarta, Jalisco, y Bahía de Banderas, Nayarit).

Si bien estas acciones normativas diseñaron y definieron enclaves fundamentales para el desarrollo metropolitano de la ciudades, el AMG destaca como el modelo de gobernanza más avanzado en México, resultado del adelanto en la creación de instancias intermedias, de procesos de planeación, cooperación, coordinación e integración intergubernamental de políticas urbano-metropolitanas. Junto con Sao Paulo en Brasil, Medellín en Colombia y Buenos Aires en Argentina, el AMG es una de las cinco

ciudades más avanzadas en la institucionalización metropolitana en América Latina (ONU-Habitat, 2020).

El modelo de gobernanza del AMG se basa en múltiples combinaciones de un sistema de estructuras políticas, órdenes de gobierno e instituciones públicas determinadas en el estado de Jalisco. La interpretación del marco normativo vigente, tanto general como estatal, ha permitido la creación de instancias de coordinación metropolitana únicas en el país. En el caso del AMG, las relaciones intergubernamentales son esenciales en la interpretación multinivel de la legislación en materia metropolitana. La existencia de un modelo de gobernanza metropolitana mexicano permite ratificar que es posible avanzar hacia un modelo donde se reconozcan las imposibilidades de formar gobiernos intermedios y, por tanto, de la existencia histórica del municipio como elemento esencial de la gobernación en el territorio y del diseño constitucional vigente (Layne-Potissek, 2017).

El desafío de la gobernanza en Jalisco sigue siendo la concordia entre esferas de gobiernos, ya que supone una aparente necesidad de regular y ordenar el conflicto (Subirats, 2018, p. 6) de distintas instituciones gubernamentales que ejercen sus capacidades de acción. Tal es el caso, que hoy con estas mismas oportunidades de plantear una forma coordinada de resolver complejidades territoriales el avance de las otras áreas metropolitanas en Jalisco no es igual o suficiente.

Cuadro 29.1. Marco normativo vigente en el AMG

Nacional	Estatal	Intermunicipal/multinivel
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Artículo 115 fracción III, párrafo 3. Artículo 73 fracciones XXI-C, XXIX-G, XXIX-L, XXIX-N, XXIX-Ñ Y XXIX-P	Código Urbano del Estado de Jalisco 2008 Ley de Coordinación Metropolitana-2011 Ley de Gobiernos y Administración Pública Municipal Declaratoria de Área Metropolitana de Guadalajara 2009-23021/LVIII/09 2015-25400/LX/15	Estatuto Orgánico de las instancias de Coordinación Metropolitana del AMG Convenio de Coordinación Metropolitana Plan Anual de Trabajo
Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGASHOTDU) 2016 Artículos 19, 23, 29, 34, 36, 37 y 45		
Fuente: elaboración propia.		

La coordinación metropolitana en el marco normativo se fundamenta en las facultades y atribuciones multinivel (ver cuadro 29.1). A partir de lo cual se observa un adecuado entramado legal que permite plantear (desde el nivel nacional) un sistema nacional de coordinación urbano-metropolitano, que se sostiene, en principio, de mecanismos que permitan la conformación de instancias intermunicipales e intergubernamentales, y de procesos de planeación que enmarcan la gobernanza metropolitana.

La consolidación metropolitana del AMG se ubica en la creación y articulación de entramados jurídico-normativos relativamente recientes. Estos registros normativos se basan en el decreto 22273/LVII de 2008, a partir del Código Urbano para el Estado de Jalisco, en el cual se estableció la elaboración y aprobación del Programa de Desarrollo Metropolitano (PDM). De forma similar, es clave el decreto 23021/LVII de 2009, mediante el cual se aprobó la Declaratoria del Área Metropolitana de Guadalajara. En 2011, por medio del decreto 24486/LIX/10, se expidió la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, por medio del cual se reconocen una serie de instrumentos y procesos de definición de contenidos, diagnósticos, planeación y gestión metropolitanas (PDM, 2016). Ese mismo año se expidió el Estatuto Orgánico de las Instancias de Coordinación Metropolitana, donde se estableció la instrumentación del Programa de Desarrollo Metropolitano (PDM). Según el propio Imeplan:

El régimen de coordinación metropolitana se inserta en un determinado universo de vínculos y situaciones jurídicas que supone un escenario complejo y diverso, que deriva de la facultad reglamentaria de diez unidades de gobierno (nueve municipales y una estatal) en diversos niveles de jurisdicción [...] El régimen de coordinación metropolitana es un reflejo de la complejidad jurídico-política donde no se permiten mandatos absolutos ni líneas jerárquicas verticales. Su consistencia es horizontal y diagonal (Imeplan, 2022, p. 15).

La implementación del régimen de coordinación metropolitana está determinada por las relaciones e interacciones institucionales de distintos niveles y formas de gobierno que propician oportunamente procesos de planeación agregados en los municipios y, en consecuencia, se perciben

nuevos paradigmas de gestión y administración que reflejan cambios culturales y organizacionales en la toma de decisiones bajo un enfoque sistémico a largo plazo.

El sistema de planeación vigente del ordenamiento territorial, desarrollo urbano y metropolitano en México tiene como principal objetivo la articulación efectiva de responsabilidades de todas las partes del territorio urbano, intervenido por más de una forma de gobierno. La mejora sustancial de los procesos de planeación con la integración de nuevas facultades institucionales. Además, se puede observar que a más de siete años de la promulgación de la LGAHOTDU y del viraje institucional de entender lo urbano-metropolitano con la creación de la Sedatu, no se han establecido las condiciones adecuadas de un modelo metropolitano consolidado en el país, solamente el caso del Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano del AMG donde se pueden observar rasgos constitutivos de la acción coordinada institucional, aunque su diseño sea posterior.

Un rompecabezas: el Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano

El Sistema Integral de Desarrollo Metropolitano (SIDMetro) está compuesto de un diseño institucional de leyes, normas y reglamentos, e instrumentos de planeación y gestión multinivel, así como de mecanismos asociados a programas de inversión pública metropolitana, incluso de definiciones de ciudadanía e identidad metropolitanas que, al menos en el papel, se ajusta a la definición de un sistema integral que reformula procesos e instrumentos que actualmente se encuentran asociados al desarrollo urbano. El SIDMetro no solo está conformado por normas, sino también por una serie de instituciones e instancias intermedias que, teóricamente, conforman un régimen de coordinación metropolitana de gobernanza.

El SIDMetro se compone de instancias intermedias de gobierno (multinivel), de planes, programas, presupuestos y proyectos emanados de leyes y otras normas. El SIDMetro se enfoca en una estrategia de consolidación de las capacidades institucionales en el avance de nuevo modelo de construcción, planeación y administración de las ciudades dentro de pro-

cesos y enfoques observables de concertación, cooperación, coordinación e integración de políticas urbanas-metropolitanas. Se trata de una apuesta que, como su nombre lo indica, intenta conjuntar la visión estratégica metropolitana en un sistema único que comprende todos los aspectos y dimensiones de la gobernanza metropolitana.

El SIDMetro tensiona sobre el control del desarrollo territorial, lo que implica la participación de unidades de gobierno, estructuras institucionales e instancias gubernamentales en la planeación y gestión del desarrollo urbano espacial. Para Subirats (2019, p. 94) estas jerarquías organizativas y límites de competencias son eficaces y eficientes cuando se enfrentan con problemas estables, pero cuando implica cuestiones complejas, cambiantes, multidisciplinarias y transversales. El rol de la gobernanza metropolitana es esencial para resolver la dicotomía.

Los antecedentes normativos, como la Ley de Coordinación Metropolitana en Jalisco, así como la promulgación de la nueva Ley General de Asentamientos Humanos (LGAHOTDU) en noviembre de 2016, dibuja un modelo nacional de desarrollo y gobernanza de las áreas metropolitanas constituidas bajo los criterios de delimitación actualizados en 2015 donde el AMG es la expresión institucional más acabada del país. Esta nueva legislación pretende revertir las tendencias a la dispersión y a la expansión urbanas, mediante la armonización de normas e instrumentos de desarrollo urbano en todos los órdenes de gobierno, además de consolidar propuestas agregadas de planeación entre gobiernos. La ley contempla también una estructura institucional que busca fomentar la colaboración, coordinación y concertación a nivel metropolitano de los gobiernos que confluyen en el territorio.

La LGAHOTDU establece procesos de interacción por medio de un modelo centrado en las concurrencias, facultades y atribuciones de cada gobierno, colocando al centro la incorporación de instancias de coordinación en un amplio proceso de gobernanza de actores públicos e institucionales de los tres órdenes de gobierno, donde establece lo que en la legislación general se nombra como “acción coordinada institucional”. A continuación, se enumeran todas las instancias de coordinación previstas en la norma por la ley general a nivel nacional y aquellas diseñadas y constituidas por la legislación local, donde se observa un proceso de gobernanza metropolitana:

**Cuadro 29.2. Comparativo de la LGAHOTDU
y la Ley de Coordinación Metropolitana de Jalisco**

Comparativo	Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenación del Territorio y Desarrollo Urbano	Ley de Coordinación Metropolitana de Jalisco
Órganos deliberativos y auxiliares	Los consejos estatales de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano	La comisión estatal se instaló en 2019 pero no existen registros de otras sesiones de 2020 a la fecha
	Las comisiones metropolitanas y de conurbaciones	Junta de Coordinación Metropolitana
	Los consejos municipales de Desarrollo Urbano y Vivienda	En el AMG solo están instalados ocho de diez consejos municipales
	Consejo consultivo de desarrollo metropolitano de establecimiento obligatorio	Consejo consultivo de desarrollo metropolitano (instancia eventual, no instalada)
	Institutos de planeación de tres tipos: • Instituto Planeación Municipal • Instituto Multimunicipal de Planeación • Instituto Metropolitano de Planeación	Instituto Metropolitano de Planeación y Gestión del Desarrollo
	Instancias que permitan la prestación de servicios públicos comunes	Agencia Metropolitana: es la instancia de Coordinación Metropolitana abocada a establecer acciones en una de las materias de interés metropolitano

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la planeación del desarrollo metropolitano, en el marco de la planeación democrática nacional, el AMG ha presentado sus propios instrumentos de planeación por medio del Programa de Desarrollo Metropolitano (PDM) y el Plan Ordenamiento Territorial del AMG (POTmet), además de otros instrumentos sectoriales de interés metropolitano, como el Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable (PIMUS), el Plan de Acción Climática (PACMetro) y el Atlas de Riesgos Metropolitano. Si bien el POTmet no ha sido aprobado por razones procedimentales e incluso políticas, este instrumento de planeación ha servido de referente para diversos planes municipales y parciales de la ciudad, aunque su expedición sigue siendo una asignatura pendiente. A continuación, se observa la jerarquía de los planes, programas y estrategias de planeación del país, donde se pue-

de apreciar la complejidad que supone para la gobernanza metropolitana la armonización de los distintos instrumentos (cuadro 29.3):

Cuadro 29.3. Sistema de planeación del ordenamiento territorial, desarrollo urbano y metropolitano en México					
Sistema Nacional de Planeación Democrática					
Plan Nacional de Desarrollo					
Planeación sectorial	Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano				
	Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT)		Gobierno federal		
		Programas estatales de ordenamiento territorial y desarrollo urbano		Entidades federativas	
			Programas de zonas metropolitanas o conurbaciones	Zonas metropolitanas o conurbaciones	
				Planes o programas municipales de desarrollo urbano	Municipios
Fuente: elaboración propia.					

La planeación sectorial del ordenamiento territorial, desarrollo urbano y metropolitano constituido en el Sistema General de Planeación Territorial, se ubica como eje fundamental en la nueva legislación en la materia. Tiene como principal objetivo establecer mediante procesos e instrumentos de planeación (cuadro 29.3), políticas, estrategias, programas y mecanismos en distintos ámbitos territoriales, desde el nivel nacional, en entidades federativas, zonas metropolitanas y conurbadas y municipales.

A pesar de los avances del AMG, Jalisco no cuenta con un plan o programa estatal que estandarice procesos y facilite la integración de las zonas metropolitanas de Puerto Vallarta y Ocotlán. Solo ocho entidades federa-

tivas cuentan con un instrumento de ordenamiento territorial y desarrollo urbano (Aguascalientes, Estado de México, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León, Sinaloa y San Luis Potosí). Si bien el AMG es la zona más consolidada del país, el resto de las ciudades metropolitanas del estado presentan rezagos considerables. La asimetría en la gobernanza metropolitana se acentúa precisamente como resultado del avance del AMG que contrasta con el rezago del resto de las áreas metropolitanas del estado.

En este mismo periodo, a nivel federal se han publicado diversos instrumentos que impactan la gobernanza metropolitana del país: el Programa Nacional de Vivienda (2019-2024), el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario y Urbano (2020), el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2020), como primer precedente histórico la Política Nacional de Suelo (2020) y, por último, la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) que inciden en el AMG. En términos más normativos que institucionales, la Sedatu ha desarrollado diversos instrumentos que propician la coordinación metropolitana, que han sido adoptados gradualmente por distintas áreas metropolitanas del país. Si bien el AMG sigue siendo un referente, las nuevas metrópolis del país han avanzado significativamente en términos de coordinación metropolitana, siguiendo distintos modelos de gobernanza metropolitana.

Imeplan: ¿laboratorio de innovación metropolitana?

El AMG ha desarrollado una serie de instancias y mecanismos que, en su conjunto, constituyen una constelación institucional que es la base de la gobernanza metropolitana. Instancias y mecanismos que también conforman espacios de innovación institucional, pues son inéditos no solo en el estado sino a nivel nacional. Las instancias de coordinación metropolitana son: la Junta de Coordinación Metropolitana, el Consejo Ciudadano Metropolitano y el Instituto Metropolitano de Planeación y Gestión del Desarrollo, además de un órgano auxiliar: el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano, y diversas agencias metropolitanas; mesas técnicas, de gestión y coordinación, así como de instrumentos de planeación y de evaluación del desempeño metropolitano. Si bien esta serie de instancias

y mecanismos están constituidos formalmente, no todos funcionan en la práctica. Las tres instancias más importantes de la gobernanza metropolitana del AMG son:

1. En gobernanza política, la Junta de Coordinación Metropolitana.
2. En gobernanza ciudadana, el Consejo Ciudadano Metropolitano.
3. En gobernanza técnica, el Instituto Metropolitano de Planeación y Gestión del Desarrollo (Imeplan).

La Junta de Coordinación Metropolitana (JCM) funge como el órgano máximo de coordinación política: es el espacio de deliberación y consenso entre los tres órdenes de gobierno. Una de las adecuaciones más significativas fue la inclusión de un asiento para el gobierno federal, donde la Sedatu tiene un representante. La figura jurídica es reconocida en la legislación general como comisión o consejo de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. La JCM del AMG es la primera instancia del país en la cual están los tres órdenes de gobierno. En el cuadro 29.4 se presenta la guía metodológica para la elaboración o adecuación de programas de áreas metropolitanas o conurbaciones, así como la composición de la JCM del AMG.

Cuadro 29.4. Composición de instancia política de coordinación metropolitana	
Guía metodológica para la elaboración o adecuación de programas de áreas metropolitanas o conurbaciones (Sedatu y BID, 2021).	Junta de Coordinación Metropolitana-Ley de Coordinación Metropolitana de Jalisco
Gobiernos municipales, se integrará a esta Comisión el presidente municipal.	Presidentes de los municipios que conforman el área metropolitana
Gobiernos de las entidades federativas, en la Comisión deberán participar directamente los gobernadores de cada uno de ellos representado por el secretario de Desarrollo Urbano	Gobernador del estado El titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano El titular del Consejo Ciudadano en turno
Gobierno federal. Deberán participar los representantes de las secretarías de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, diputados locales y regidores	El presidente de la Comisión Legislativa de Gestión Metropolitana del Poder Legislativo
Fuente: elaboración propia.	

La instancia de participación ciudadana en la gobernanza metropolitana por antonomasia es el Consejo Ciudadano Metropolitano (CCM), un espacio institucionalizado integrado por actores sociales de los distintos municipios del AMG. Esta instancia se basa en la supuesta colaboración deliberativa y representativa de ciudadanos designados por los cabildos de los gobiernos municipales que conforman el AMG. El CCM pretende significar la relaciones de las comunidades locales con las instancias de coordinación en referencia al gobierno que los designa por medio de un proceso de designación no exento de cuestionamientos. Hasta ahora, el resultado ha sido un consejo más formal que real, prácticamente sin incidencia en las decisiones de las instancias de coordinación. A pesar de la participación de algunos ciudadanos expertos con alto perfil, la función del CCM ha sido más testimonial que efectiva: su contribución a la gobernanza metropolitana se ha desdibujado al punto de que se ha tornado irrelevante en las decisiones de la ciudad.

El Imeplan se ha configurado como el engranaje central de la planeación y coordinación metropolitana del AMG. “El instituto contribuye al desafío de integrar la institucionalidad, las demandas y las asimetrías de los nueve municipios metropolitanos” (Imeplan, 2021, p. 19). A diferencia de los institutos de planeación municipal (conocidos como “implanes”, integrados por un solo municipio), el Imeplan es una instancia intermunicipal compuesta por diversos municipios. Sin embargo, el rediseño institucional del Imeplan lo ha sobrecargado de funciones, al atribuirle nuevas responsabilidades de gestión, que ha dispersado la asignación eficiente de los recursos institucionales escasos. Si bien las nuevas responsabilidades de gestión metropolitana deben recaer en un organismo de carácter metropolitano, lo cual apunta al Imeplan, su esencia original como instancia de planeación enfrenta el riesgo de burocratizarse.

El Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano (CCDM) es la instancia de consulta pública de los planes y programas metropolitanos. Este consejo, sin embargo, no se ha instalado, a pesar de que diversos instrumentos de planeación deberían someterse a consulta pública, como el POTmet o el PDM, independientemente de que su aprobación dependa de otras instancias. El propósito del CCDM es plasmar en los instrumentos de planeación el sentir ciudadano previamente a su implementación. La Ley de Coordinación Metropolitana establece que el CCDM se instrumentará por medio del Consejo Ciudadano Metropolitano, lo cual no ha sucedido hasta la fecha.

Cuadro 29.5. Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano

Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano según la LGAHOTDU.	Consejo Consultivo de Desarrollo metropolitano-según la legislación estatal
El Consejo Consultivo Ciudadano (CCC) de Desarrollo Metropolitano es el órgano consultivo de participación ciudadana y de conformación plural, que promoverá los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del Programa de Desarrollo Metropolitano. El mismo podrá ser integrado según el Artículo 36 Fracción II de la LGAHOTDU señala que el CCC se integrará con perspectiva de género, de la siguiente forma: • Representantes de los tres órdenes de gobierno, los cuales deberán contar con nivel, al menos, de director general y sus funciones deberán estar vinculadas con el desarrollo urbano, medio ambiente o movilidad. • Representantes de agrupaciones sociales legalmente constituidas-colegios de profesionistas, instituciones académicas y expertos en la materia, este último sector que deberá conformar mayoría en el Consejo.	Artículo 36. El Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano es la instancia eventual encargada de promover los procesos de consulta pública e interinstitucional en las diversas fases de la formulación, aprobación, ejecución y seguimiento de los planes y programas metropolitanos. Operará cuando alguno de los planes y programas metropolitanos se vaya a someter a consulta pública derivada de los procedimientos señalados en el Código Urbano para el Estado de Jalisco, se instalará y conformará a partir de la base del Consejo Ciudadano Metropolitano, con el fin de validar y operar el proceso de consulta que para tal efecto elabore la Dirección que corresponda del Instituto (Ley de Coordinación Metropolitana).

Fuente: elaboración propia con información de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenación del Territorio y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) y de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco (LCMEJ).

La planeación y gestión del desarrollo del AMG se enmarca en la estructura organizacional del Imeplan. A partir de 2018 se constituyeron una serie de agencias y gerencias técnicas (PAT, 2018) que son los engranajes del modelo metropolitano. Se orientan básicamente a generar el soporte técnico de la gestión metropolitana, sea de manera independiente, como las agencias, o, de manera interna, como las gerencias técnicas. Los criterios para distinguir y separar las agencias externas de las gerencias internas no son, sin embargo, claros. La justificación para que ciertos asuntos metropolitanos adopten el carácter de agencia o gerencia técnica no está suficientemente desarrollada, lo cual impacta en su alcance institucional.

A continuación, se presenta la creación y evolución de los instrumentos, en orden cronológico:

Cuadro 29.6. Evolución de la agenda metropolitana; instancias, instrumentos y procesos de planeación metropolitana del AMG			
2015-2017		2018-2021	
2015	Diseño del Programa de Desarrollo Metropolitano (PDM-2042)-presentado en 2016 (sin aprobación de la Junta de Coordinación Metropolitana)	2018	A partir del cambio de director general se comienza la modificación de la organización del Ineplan, constituyéndose mesas, agencias y gerencias metropolitanas
	Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano (POTmet)-aprobado por los plenos de los ayuntamientos metropolitanos		Se presenta cambios en el SIGMetro, se agrega el Sistema Integral de Gestión del Riesgo y Resiliencia del AMG
	Mapa de Riesgos Metropolitano se constituye en mesa metropolitana		
	Plataforma de Información del AMG, en marzo de 2017 se presenta la plataforma SIGMetro	2019	Se presente la Metodología de Impacto Metropolitano-instrumento técnico que dictamina los proyectos que responde a uno o más hechos metropolitanos
	Sistema de Atención Médica Urgente Metropolitano-se suprime como tema de atención metropolitana		Se crea el mecanismo de gestión Banco de Proyectos Metropolitanos
2016	Agencia Metropolitana de Seguridad-se mantiene como tema de interés metropolitano		Se crea la Agencia Metropolitana de Bosques Urbanos, antecedente de la Agencia Metropolitana de Parques y Espacio Públicos pensada en 2016
	Agencia Metropolitana del Agua-se suprime como tema de atención metropolitana		
	Agencia Metropolitana de Movilidad-se mantiene como tema de interés metropolitano		La Agencia Metropolitana de Movilidad pensada en 2016 se transforma en la Agencia Metropolitana de Servicios de Infraestructura para la Movilidad (AMIM)

Cuadro 29.6. Evolución de la agenda metropolitana; instancias, instrumentos y procesos de planeación metropolitana del AMG

2015-2017		2018-2021	
2016	Agencia Metropolitana de Medio Ambiente —a partir de 2018 se transforma en una mesa metropolitana dentro de Imeplan y desarrolla cinco temas de interés metropolitano: 1. Calidad del aire, 2. Cambio climático, 3. Gestión integral de residuos, 4. Procuración de justicia ambiental y 5. Programa de ordenamiento forestal metropolitano	2019	La Agencia de Seguridad Metropolitana —se transforma en la Policía Metropolitana de Guadalajara
	Agencia Metropolitana de Parques y Espacios Públicos —se mantiene como tema de interés metropolitano	2020	Aprobación del Plan Metropolitano de Acción Climática (PACMetro)
	Agencia Metropolitana de Protección Civil y Emergencias-se mantiene como tema de interés metropolitano		Publicación del Módulo de Seguimiento y Evaluación del Desarrollo Metropolitano (MSEDmetro)
	Agencia Metropolitana de Cooperación Internacional para el Desarrollo —se convierte en mesa de coordinación	2021	Se publica la plataforma de Justicia Cívica Metropolitana
2017	Agencia Metropolitana de Manejo de Residuos Sólidos-se suprime como tema de atención metropolitana		Se presenta el Atlas Metropolitano de Riesgos, instrumento que identifica los peligros, amenazas y vulnerabilidades a escala metropolitana
	Consejo Metropolitano de Mejora Regulatoria-se convierte a partir de 2018 en mesa de coordinación		Se presenta la Estrategia Metropolitana de Movilidad Emergente (EMME), guía de movilidad urbana que tiene el objetivo de conformar temáticas y acciones en torno a la movilidad urbana sustentable del AMG
	Se presenta la marca ciudad “Guadalajara Guadalajara”	2022	

Fuente: elaboración propia.

Plan de Acción Climática: ¿hacia una política pública metropolitana?

El Plan de Acción Climática (PACMetro) podría terminar de la misma manera que el Programa Estatal de Acción ante el Cambio Climático (PEACC), presentado en julio de 2018 por el anterior gobierno estatal:

sin seguimiento por las instancias responsables y correspondientes, sin políticas transversales que superen en el tiempo al gobierno en turno, con ambiciosos objetivos pero poca disposición de los gobiernos municipales y estatal en implementar acciones y estrategias eficaces en el territorio. Para que el PACMetro funcione realmente hace falta su implementación más allá de la retórica de la planificación.

El PACMetro concentra las propuestas y acciones de políticas tendientes a la mitigación y adaptación de los fenómenos y riesgos que identifican el cambio climático en el entorno urbano habitable del AMG. El PACMetro está integrado por ocho estrategias, 129 metas y 124 acciones específicas, reconoce cuatro principales riesgos climáticos analizados en el AMG: inundaciones, gases de efecto invernadero (GEI), olas de calor y movimientos en masa.

Además de la urgencia de atender los riesgos y las consecuencias desencadenadas por fenómenos antrópicos (sanitarios-ecológicos, químicos-tecnológicos y socio-organizativos), de seguridad (alimentaria y crisis financieras), aquellos producidos por actividad humana y los naturales (geológicos e hidrometeorológicos) que exacerban condiciones adversas en el territorio urbano del AMG, el mérito del PACMetro es el diseño integrado multinivel de programas, políticas y acciones de las distintas instancias gubernamentales y gobiernos que participan en las acciones estratégicas identificadas. Además, el diagnóstico del PACMetro reconoce lo complejo e identifica más de dos mil riesgos ambientales en los municipios que componen el AMG.

El galardón recibido en el marco de la Cumbre sobre el Cambio Climático de Glasgow (COP26) por su diseño y fase de implementación a escala metropolitana (primer instrumento en su tipo en México) provoca incertidumbre a futuro, ya que el desarrollo y modelo de gobernanza metropolitana del AMG está condicionado al carácter político de los gobernantes.

Algunas de las estrategias que se encuentran identificadas son: los Puntos Limpios, programa a nivel municipal que se encuentra en Guadalajara y Zapopan; la estrategia de saneamiento del Río Santiago, que busca el mejoramiento de las condiciones sociales, ecológicas y ambientales de la cuenca; la estrategia de reducción de emisiones (como el programa Mi Transporte, la línea 3 del sistema de tren eléctrico urbano (Siteur), las uni-

dades de transporte público eléctrico, Mi Macro Periférico y los lineamientos técnicos generales para la regulación a la circulación del transporte de carga, así como el sistema para captar el agua de lluvia (Nidos de Lluvia) —estas dos estrategias son de atención del gobierno de Jalisco, una de ellas (Río Santiago) planteada desde inicio de la actual administración—.

Las capacidades institucionales, organizativas, financieras y presupuestales en los municipios que integran el AMG son desiguales y diferenciadas; los municipios centrales concentran mayores capacidades para hacer frente a los retos de implementación de acciones y estrategias, que los municipios exteriores donde apremia con mayor intensidad desigualdades sociales en el territorio. Es indispensable plantear aspectos relacionados con la gobernanza para abordar la aplicación de acciones que puedan darle la vuelta a los problemas de financiamiento y limitaciones.

En cuanto a la brecha financiera, el análisis planteado en el PACMetro arroja que el 50% de las acciones identificadas como prioritarias cuentan con fondos de manera parcial o total de los municipios, además de reconocer la importancia de revisiones anuales y priorización del ejercicio del gasto y de los presupuestos municipales, a fin de identificar potenciales contribuciones e interacciones con las medidas de mitigación y adaptación (PACMetro, 2020, p. 122).

Para Lezama (2006) la gestión gubernamental en espacios metropolitanos deviene de la complejidad que pone en cuestión las formas tradicionales de intervención en el territorio que parte de la formalidad jurisdiccional de la autoridad competente. Por lo tanto, imbricar distintas competencias para la coordinación de la acción climáticas correspondería establecer propuestas técnicas e instrumentos de gestión y planeación en todos los ámbitos de gobierno que tengan facultades y concurrencia en el tema. Además, las instituciones e instancias gubernamentales y partes interesadas a comprender la acción climática como una cuestión metropolitana integral.

La integración del PACMetro a los procesos de planeación en los municipios sería el mayor desafío, y estos desafíos se encuentran en función de las circunstancias y de las capacidades de los gobiernos de establecer mecanismos duraderos de coordinación e implementación a largo plazo, así como establecer los objetivos y líneas acción con visión y responsabilidad a futuro, además de construir procesos de cooperación y colaboración que permitan llevar a cabo proyectos o iniciativas conjuntas.

La planeación de la acción climática en los municipios es un elemento fundamental que determina el cumplimiento de las estrategias emanadas en el diagnóstico del PACMetro. La planeación en los municipios aun con la existencia de figuras intermedias (instancias de coordinación metropolitana) están obligados en establecer los mecanismos e instrumentos de planeación dentro de su competencia y jurisdicción.

El PACMetro direcciona las responsabilidades (legales) en las instancias gubernamentales que de facto deberían de implementar acciones y estrategias. Supone que los gobiernos, ya sea estatal o municipal, ajustarán sus propuestas técnicas a las metas a largo plazo o establecerán instrumentos propios. En este caso solo Zapopan ha presentado la actualización del Programa Municipal para la Acción ante el Cambio Climático 2021-2030.

Los programas, políticas, estrategias e instrumentos desarrollados desde 2014 a la fecha en el marco SIDMetro constituyen, en su conjunto, el modelo metropolitano más avanzado del país. Sin embargo, ninguna otra metrópoli del país cuenta con un entramado institucional tan desarrollado como el caso del AMG. Ni la acción institucional coordinada planteada por la Ley General de Asentamientos Humanos, y mucho menos el modelo de referencia de innovación metropolitana, han podido inspirar a nuevos gobiernos estatales o municipales a integrar nuevas áreas metropolitanas. La falta de obligatoriedad, o mejor dicho, de sanción al incumplimiento de la obligación de coordinarse ha inhibido el surgimiento de una visión metropolitana de las grandes ciudades de México. El AMG es la excepción que confirma la regla.

Referencias

- AGUILAR, L. (2016). *Las transformaciones posburocráticas, posgubernamentales y transterritoriales del Estado y del gobierno*. Sociológica. México.
- CASTELLS, M. (2017). *La cuestión urbana*. 15ª Edición, México: Siglo XXI Editores.
- DÍAZ-ALDRET, A. (2018). Gobernanza metropolitana en México: instituciones e instrumentos. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, pp. 121-154.
- FARINÓS, J. (2018). *Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda*. Barcelona.

- Imeplan (2015). Programa anual de trabajo de las instancias de coordinación metropolitana 2015. Jalisco. México.
- Imeplan (2016). Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara. México.
- Imeplan (2016). Programa anual de trabajo de las instancias de coordinación metropolitana 2016. Jalisco. México.
- Imeplan (2016). Programa de Desarrollo Metropolitano del Área Metropolitana de Guadalajara, 2042, Imeplan. México.
- Imeplan (2018). Programa Anual de Trabajo 2018 del Régimen de Coordinación Metropolitana. Jalisco. México.
- Imeplan (2019). Programa Anual de Trabajo 2019 del Régimen de Coordinación Metropolitana. Jalisco. México.
- Imeplan (2020). Programa Anual de Trabajo 2020. Jalisco. México.
- Imeplan (2020). Plan de Acción Climática del Área Metropolitana de Guadalajara. México.
- Imeplan (2021). *Tomo 1: Coordinación y Gobernanza del Área Metropolitana de Guadalajara (1980-2021)*. Libro Blanco Imeplan (2017-2021). Guadalajara, Jalisco, México.
- Imeplan (2021). Programa Anual de Trabajo 2021. Jalisco. México.
- LAYNEZ-POTISEK, J. (2017). *Facultades concurrentes y federalismo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México.
- LEZAMA, L. (2006). *Medio ambiente, sociedad y gobierno: la cuestión institucional*. El Colegio de México. México.
- LGAHOTDU (2016). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. México.
- PEACC (2018). Programa Estatal de Acción ante el Cambio Climático. Gobierno del Estado de Jalisco. México.
- ONU-Habitat (2020). Instituciones metropolitanas, Bases para la estructuración gestión de la autoridad metropolitana. Nairobi.
- ROSAS, F. (2016). Relaciones intergubernamentales y gobernanza metropolitana: hacia una perspectiva integral. Instituto de Administración Pública del Estado de México. *Revista IAPEM*. México.
- SUBIRATS, J. (2019). Dilemas: gobierno multinivel, gobernanza en red y coproducción de políticas. En D. Gómez, R. Rajack, E. López-Moreno y G. Lanfranchi (eds.), *Gobernanza Metropolitana: El gobierno de las metrópolis para el desa-*

rrollo sostenible. Washington, D.C.: IBD, UN Habitat, Development Bank of Latin America.

SUBIRATS, J. (2018). ¿Gobierno metropolitano? Ventaja e inconveniente de la centralización y la descentralización en la esfera metropolitana de gobierno. *Estado Abierto, Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, INAP, Buenos Aires.

Política económica

30. Política económica: el empleo como una relación social y económica convulsa

Luis Ignacio Román Morales

Política económicas y públicas

La política económica cuenta con múltiples definiciones, no siempre compatibles entre ellas. La más tradicional, procedente de la perspectiva económica neoclásica, es decir, de la delimitación de la economía en función de los comportamientos racionales de los individuos en los distintos mercados, nos plantea a la política económica como una relación técnica entre los instrumentos de que dispone un agente económico y su uso para alcanzar determinadas metas. Esta perspectiva es compatible con un enfoque de las denominadas políticas públicas, en las que existe un *problema público*. Este debe ser resuelto por una instancia específica abocada a atenderlo, a partir de su disposición de los instrumentos legales, financieros, materiales o administrativos de que dispone. Para ello tal instancia desarrolla programas que pueden ser evaluados en función de cumplimiento de los objetivos y de las metas propuestas. La política económica sería una relación esencialmente técnica y las políticas públicas configurarían el mecanismo operativo de la misma.

Samuel Lichtensztein (2008) cuestiona el enfoque neoclásico de la política económica, calificándolo de sobretecnificado. Las decisiones de los agentes no responden solo a una valoración racional valorables en términos de análisis costo-beneficio (aunque se trate de costo-beneficio social), sino de múltiples determinaciones sociales, políticas, culturales y económicas que van más allá de un juego de valoraciones técnicas. Este

autor analiza diversas posturas sociales, sobre todo de origen marxista, que plantean a la política económica no como una relación técnica entre instrumentos y metas, sino como una relación humana entre centros de poder y destinatarios sociales. La política económica no es ajena a las luchas de poder.

Sin embargo, ese mismo autor también cuestiona este segundo enfoque, calificándolo de sobre politizado. La política económica efectivamente desborda ampliamente las consideraciones técnicas, pero esas consideraciones sí existen y tienen que ser tomadas en cuenta, desde el momento en que los agentes cuentan con recursos limitados para su actuar.

En síntesis, Lichtensztejn plantea que la política económica en realidad integra tanto los elementos técnico-económicos como los sociopolíticos de las definiciones previas. En consecuencia, a partir de lo que él desarrolló, sí podríamos hablar de la existencia de políticas públicas, pero no de que estas puedan estar aisladas del conjunto de problemáticas sociales y luchas de poder que circundan un determinado problema público.

Empleo y mercado de trabajo

¿El empleo es un problema público específico? ¿A qué nos referimos por empleo? ¿Cuál es su especificidad?

De nuevo, si nos remitimos a la teoría neoclásica tradicional de los años setenta del siglo XIX, la economía referiría al estudio del comportamiento de los mercados, siendo uno de ellos el mercado de trabajo. Como todo mercado, este estaría determinado por los comportamientos de los oferentes (trabajadores) y los demandantes de trabajo (los empleadores). El nivel de empleo estaría determinado por los precios en dicho mercado (es decir, el salario) y por el comportamiento de los agentes (trabajadores y empleadores) ante dichos precios. ¿Qué le toca hacer al Estado? Dejemos que lo responda nuestro gobernador. En un *tweet* enviado el 29 de mayo de 2019, Enrique Alfaro afirmó: “Como gobierno no creamos empleos, pero lo que sí nos toca es generar la confianza y las condiciones para atraer inversión privada y que la economía siga creciendo. En Jalisco se están haciendo las cosas bien...”. De forma más precisa, el 6 de junio de 2022 formuló en otro *tweet* “lo que nos toca”, de la siguiente manera: “Como gobierno nos

toca generar las condiciones y certidumbre para que empresas locales, nacionales e internacionales le apuesten a Jalisco como un imán de negocios, pero este logro es gracias al sector privado, a su confianza y al talento de nuestra gente” (Alfaro, 2019).

Como podemos advertir, el empleo es considerado por el gobierno actual como el resultado de una interacción entre oferta y demanda de trabajo, en la que “lo que le toca” al Estado es incentivar las condiciones para que las empresas hagan buenos negocios y contraten trabajadores. ¿Cómo incentivarlas? Entre los márgenes de maniobra de que dispone un gobierno estatal pueden estar los incentivos fiscales (tanto en términos de exenciones locales como de subsidios directos), las desregulaciones administrativas (mismas que podrían incluir cierta permisibilidad ambiental o de aplicación de normas laborales) o el control social. Históricamente la Secretaría del Trabajo local se complace de que el derecho de huelga prácticamente no se ejerza en Jalisco.

Sin embargo, cabe una pregunta sobre la delimitación fundamental del *problema público* denominado *empleo*. ¿El empleo está delimitado exclusivamente por el funcionamiento del mercado de trabajo? Recordemos que en este mercado el trabajador ocupa una posición subordinada y que todo mercado implica la existencia de precios de referencia que determinan los comportamientos de los agentes. ¿Qué ocurre cuando una alta proporción de los trabajadores actúan por cuenta propia, tanto en la economía informal como en la formal? ¿Una persona que instala una mesa con venta de alimentos, que ella misma prepara y vende, en la puerta de su casa, es oferta o es demanda de trabajo? Una niña jornalera que trabaja con sus padres en una cosecha agrícola, pero solo se contrata al padre y se le paga a él a destajo, por lo tanto, ella no recibe ingreso alguno en lo individual (no hay un precio de mercado); ¿esa niña, es oferta o es demanda de trabajo?

Todo modelo económico es una representación simplificada de la realidad y el modelo neoclásico es, además, una simplificación del funcionamiento de un cierto tipo de economía (altamente desarrollada), en un momento muy distinto del actual. Al asumir directamente tal razonamiento sin considerar las condiciones reales del trabajo en el Jalisco de la ya tercera década de siglo XXI, bajo condiciones de pandemia, de una revolución tecnológica en marcha y de enormes conflictos políticos, ambientales y

sociales, supone que el razonamiento simplificado del mercado de trabajo puede ser correcto, solo que en otro mundo y en otro momento.

La Organización Internacional del Trabajo define al empleo de una forma más extensa que lo que implícitamente reconoce el gobierno estatal. Se entiende que lo que empleamos es nuestra capacidad de trabajar (independientemente de nuestra condición de subordinación) y no solo se trata de medir una cantidad de horas al servicio de un empleador.

El empleo no sería entonces el problema específico del comportamiento de un mercado en lo particular (de lo que se derivaría el manejo de una política pública), sino una variable dependiente del funcionamiento de todo el sistema económico. A partir de una perspectiva keynesiana, la OIT considera que el nivel de empleo se modifica en función de la evolución de la actividad económica (especialmente del Producto Interno Bruto) y de la productividad del trabajo (que a su vez está relacionada con la tecnología empleada y con las formas de organización del trabajo).

En cuanto a la actividad económica, esta se constituye por el conjunto del consumo privado (por lo tanto, del poder adquisitivo de la población), la inversión privada, el gasto público, las exportaciones y a ello se le restan las importaciones. Si el empleo depende de la actividad económica, también depende de las estrategias de política económica con respecto al poder adquisitivo de la población (salarios, transferencias, etc.); así como de la valoración del tipo de inversión genere no solo más empleos directos, sino mayores efectos de encadenamiento a nivel local (en dónde son más significativas las economías locales y comunitarias, las formas de organización social y solidaria, los sectores tradicionales, etc.); el empleo depende igualmente del gasto público, por lo tanto, de la forma de ejercer el presupuesto público (federal, estatal o municipal); depende de la concepción estatal que se tenga con respecto al tipo de comercio exterior que se quiera privilegiar, entonces, ¿al gobierno no le corresponde la creación de empleo?

En cuanto a la productividad (producto por trabajador o por hora trabajada), a partir de una productividad constante, una mayor demanda de bienes y servicios requerirá de la utilización de más trabajo; en contraparte, a un nivel dado de demanda, una mayor productividad implicará la necesidad de menos trabajo. Esto supone que se generaría un “desempleo tecnológico” (desplazamiento de trabajadores por la introducción de nuevas tecnologías). Sin embargo, de aquí no se deriva que “la tecnología”

sea mala para el empleo, pues las mejoras tecnológicas también pueden conducir a un aumento en la producción (inclusive del generado para crear esas tecnologías) y, por lo tanto, en el empleo. ¿Qué es lo que entonces se requeriría? La promoción de una política de investigación y desarrollo que se centre en la generación de capacidades locales y la utilización de nuestros propios recursos y capacidades, y no solo la de atraer paquetes tecnológicos importados para que el empleo local solo los reproduzca mediante empleos rutinarios. Esto último genera empleo local, pero bajos efectos de encadenamiento productivo, se crean islas de “modernidad” en un mar de precariedad. Igualmente, en términos organizacionales, el incremento de la productividad puede favorecer no solo la generación de empleo, sino su estabilidad y dignificación, mediante el reconocimiento de la inteligencia colectiva de los trabajadores, la estabilidad de sus empleos y el reconocimiento pleno de sus derechos. En cambio, una estrategia de política económica dirigida solo a los “líderes” y a los “talentos” supone una individualización de la relación con las empresas y no el reconocimiento de que la empresa es mucho más que el empresario individual. El emprendedor, en términos de Schumpeter (1967) no es solo un tipo de empresario, sino todo trabajador que contribuye a la innovación de su entorno laboral. En suma, una política de empleo por la vía de la productividad es significativamente distinta de la sola promoción de los negocios, y algo le toca al gobierno.

Empleo y ocupación en Jalisco

A pesar de la incidencia de las decisiones públicas sobre los niveles y características del empleo, la sola correlación entre la evolución del empleo y tales decisiones implicaría una caricaturización, pues tal evolución esta multideterminada, máxime en el periodo 2019-2022. En estos años se han trastocado radicalmente las condiciones para el ejercicio del empleo, como resultado de la pandemia de covid-19 y la guerra en Ucrania.

Resulta poco factible aislar los efectos de las decisiones de un poder local en la evolución de empleo, que depende de una gran diversidad de factores estructurales. Sin embargo, es factible comprar la evolución de Jalisco con la de su entorno territorial más amplio, México en su conjunto, tanto por la determinación similar de los fenómenos externos (covid-19, la

guerra en Ucrania o la dependencia ante la economía norteamericana, por citar ejemplos clave), como la similitud de ser economías profundamente heterogéneas. En otros términos, podemos comparar cómo ha evolucionado el empleo en Jalisco frente al comportamiento nacional. En este documento nos referiremos a México solo en términos nacionales, no con respecto al estado o a la Ciudad de México.

Este apartado lo efectuaremos principalmente con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), que elabora el INEGI, misma que constituye la fuente más abarcadora de la población trabajadora (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2022). Los datos del IMSS constituyen un registro administrativo que se circunscribe a trabajadores asegurados ante el sector privado (aquella población cubierta por el apartado A del artículo 123 constitucional); las encuestas en establecimientos (como la industrial mensual o la industrial anual) están delimitadas sectorialmente y no abarcan a las unidades económicas no establecidas físicamente; los datos de los censos económicos también están sectorialmente delimitados y solo se levantan cada cinco años; los censos de población solo registran datos cada diez; en cambio, la ENOE es levantada de manera continua en hogares, lo que permite captar todo tipo de actividad económica, a la economía informal y el impacto de los fenómenos coyunturales.

En el plano de los indicadores más amplios de empleo, población en edad de trabajar (mayores de 15 años), Población Económicamente Activa (PEA) y No Económicamente Activa (PNEA). La constatación común más significativa para México y Jalisco es que el crecimiento de la PEA (Población Ocupada más Desocupada) es proporcional y significativamente inferior al de la Población en Edad de Trabajar (la mayor de 15 años). Esto significa que la PNEA (población que por lo general trabaja en actividades centradas en la reproducción social y no en las integrables a prácticas de mercado) crece más rápidamente que la activa. Esta última integra principalmente a la población que de tiempo completo cumple las tareas de amas de casa y estudiantes, e integra igualmente a jubilados, pensionados, personas con discapacidad para trabajar y trabajadores que están disponibles para trabajar, pero que no se encuentran buscando trabajo. Entre estos últimos se puede citar a la población que no pudo salir a trabajar por las condiciones impuestas por el confinamiento de la pandemia, a quienes no cuentan con los recursos económicos para buscar trabajo (la búsqueda

misma implica costos), o quienes, por su edad o condición de discapacidad, consideran que no les sería otorgado un empleo.

En efecto, tanto en Jalisco como en México la población mayor de 15 años crece a un ritmo de alrededor de 2% anual (2.06% en Jalisco y 1.93% en el país), la PEA lo hace al 1.5%, pero la PNEA lo hace a tasas mayores al 2.5%, llegando en Jalisco al 2.9%, por lo tanto, tiende a disminuir la parte de la población que se considera incluida en la generación de PIB (población ocupada) y en la búsqueda de empleo (desocupada).

Cuadro 30.1. México y Jalisco: TMCA de la población mayor de 15 años, PEA y PNEA (a partir de los primeros trimestres de 2019 y 2022)							
	TMCA ¹ 2019-2022			PEA/P >15		PNEA/P >15	
	P >15 ²	PEA ³	PNEA	2019	2022	2019	2022
Jalisco	2.06%	1.57%	2.87%	62.5%	37.5%	61.6%	38.4%
México	1.93%	1.48%	2.58%	59.5%	40.5%	58.7%	41.3%
¹ TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual. ² P >15: Población mayor de 15 años. ³ PEA: Población Económicamente Activa.							
Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2019-2022.							

¿Por qué está disminuyendo la participación económica de la población? Hipotéticamente cabe la consideración de múltiples factores, destacando el otorgamiento de las becas Benito Juárez para mantener a la población adolescente en el espacio escolar, particularmente en el bachillerato, disminuyendo la presión económica que les apremia para obtener empleo. Un segundo factor es el mantenimiento de un impacto rezagado de la pérdida de empleo derivado de la pandemia, particularmente en la economía informal (en especial comercio ambulante, trabajadoras domésticas remuneradas y preparadoras de alimentos en los domicilios y vía pública). Un tercer factor puede estar ligado a la desaparición neta de unidades económicas (sobre todo micro y pequeñas), resultante de la pandemia y, en general, del comportamiento económico del periodo considerado.

Por otra parte, cabe destacar una importante particularidad de Jalisco. El estado destaca estructuralmente por contar con una participación económica más dinámica, especialmente de las mujeres.

El cuadro 30.2 nos muestra la mayor participación económica de la población jalisciense. Tanto en el país como en Jalisco predomina la PEA masculina, pero de manera decreciente, y en Jalisco la diferencia entre la participación masculina y femenina se reduce más rápidamente. De hecho, el ritmo de crecimiento de la PEA durante el periodo 2019-2022 ha sido de más del doble en el caso de las mujeres que en el de los hombres. En términos de género, Jalisco presenta un comportamiento contrastante con el nacional. LA PEA masculina de Jalisco crece a un ritmo menor que la nacional, pero entre las mujeres tal crecimiento es significativamente mayor en el estado que en el país. En suma, se está intensificando la feminización del trabajo económico, especialmente en el caso de Jalisco.

Cuadro 30.2. México y Jalisco: participación económica de la población mayor de 15 años

	Participación PEA/P>15, ambos sexos (primer trimestre 2022)	Participación masculina PEA/P>15 años (primer trimestre 2022)	Participación femenina PEA/P>15 años (primer trimestre 2022)	TMCA masculina (primer trimestre 2019 a primer trimestre 2022)	TMCA femenina (primer trimestre 2019 a primer trimestre 2022)
Jalisco	61.6%	77.6%	46.8%	0.95%	2.56%
México	58.7%	75.8%	43.6%	1.07%	2.13%
Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2019-2022.					

Lo anterior no significa que las mujeres en Jalisco quieren estar más presentes en la actividad económica que en el resto del país, sino que se encuentran en un entorno en el que encuentran mayores posibilidades de insertarse. Esto se advierte al ubicar tasas sensiblemente menores de Población No Económicamente Activa Disponible (PNEA-D) en Jalisco que en el promedio del país. A nivel estatal, al primer trimestre de 2022, 8.7% de la PNEA está disponible para trabajar, cuando a nivel nacional es 18.6%. La cuestión es entonces la caracterización del entorno que da lugar a una mayor participación económica en Jalisco.

Si lo interpretáramos solo en términos de mercado de trabajo, podríamos pensar en una mejor dinámica de tal mercado en Jalisco. Al menos en

el periodo 2019-2022 no ha sido así. Tanto el crecimiento de la población asalariada y remunerada como el de los empleadores ha sido muy significativamente menor en Jalisco que en el promedio del país. Lo que ha sido muy superior es el crecimiento del autoempleo (6.45% anual). En otros términos, la histórica lógica jalisciense del empresario individual (sin trabajadores subordinados ni patrón) se ha manifestado de manera relevante. A nivel nacional, la generación de trabajo subordinado y remunerado también ha sido pobre, pero ha existido una mayor posibilidad de generación de empleo como empleadores. En otros términos, el empleo en Jalisco está más estructurado que en el país en torno a mercados de trabajo, pero desde el 2019 tiende a borrarse esa mayor estructuración.

Cuadro 30.3. México y Jalisco: estructura y crecimiento de la población ocupada (PO), por posición en el trabajo

Clasificación de PO	Jalisco			México		
	Estructura de la PO		TMCA	Estructura de la PO		TMCA
	Primer trimestre 2019 (%)	Primer trimestre 2022 (%)	Primer trimestre 2019 a primer trimestre 2022 (%)	Primer trimestre 2019 (%)	Primer trimestre 2022 (%)	Primer trimestre 2019 a primer trimestre 2022 (%)
Trabajadores subordinados y remunerados	73.8	72.5	1.03	68.2	68.4	1.57
Empleadores	6.2	5.9	0.01	4.8	5.1	3.81
Trabajadores por cuenta propia	16.6	19.1	6.45	22.5	22.5	1.34
Trabajadores no remunerados	3.4	2.5	-7.60	4.5	3.9	-2.67

Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2019-2022.

El discurso económico predominante en Jalisco tiende a destacar su potencial en las industrias microelectrónica, de autopartes y de cultivos no tradicionales, como las moras, (comúnmente referidas en inglés, *berries*), el aguaca-

te o el jitomate. Sin embargo, el papel de la industria no ha sido tan significativo en términos de generación de empleo, es más, ha perdido peso relativo.

La Población Ocupada de Jalisco y la nacional han crecido a un ritmo similar en el periodo 2019-2022 (1.65% y 1.45% anual, respectivamente). Sin embargo, Jalisco muestra modificaciones sectoriales mucho más pronunciadas.

El crecimiento del empleo tanto a nivel nacional como en Jalisco se ha centrado en actividades terciarias, especialmente en servicios profesionales, financieros y corporativos y en servicios sociales (como educación y salud), aunque en Jalisco hay que añadir el sector agropecuario. Sin embargo, en el estado hay un derrumbe en el empleo en las industrias extractiva y eléctrica.

Resulta extraño que se plantee la falta de atención presupuestal de la federación a Jalisco, cuando prácticamente todos los recursos energéticos de la entidad dependen del aprovisionamiento federal. De igual modo hay una pérdida neta significativa de empleo en el tercer sector más significativo en la población ocupada local, el de restaurantes y servicios de alojamiento. Evidentemente, se puede referir el impacto de la pandemia, pero eso no explicaría por qué a nivel federal el empleo de este sector sí se ha recuperado. Lo mismo ocurre en un sector tan sensible como el de la industria de la construcción, esencial en la reactivación del crecimiento general. También hay una caída en el rubro de servicios diversos, especialmente servicios personales, en donde pueden ubicarse algunos tan recurridos por los trabajadores de menores ingresos, como es el caso de las trabajadoras domésticas remuneradas.

Cuadro 30.4. México y Jalisco: estructura y crecimiento de la población ocupada (PO) por sector de actividad económica

Sector de actividad económica	Jalisco			México		
	Estructura de la PO		TMCA	Estructura de la PO		TMCA
	Primer trimestre 2019 (%)	Primer trimestre 2022 (%)	Primer trimestre 2019 a primer trimestre 2022 (%)	Primer trimestre 2019 (%)	Primer trimestre 2022 (%)	Primer trimestre 2019 a primer trimestre 2022 (%)
Agropecuario	8.9	9.5	4.18	12.0	11.6	0.23
Industria extractiva y de la electricidad	0.3	0.1	-26.16	0.8	0.7	-0.46

Cuadro 30.4. México y Jalisco: estructura y crecimiento de la población ocupada (PO) por sector de actividad económica

Sector de actividad económica	Jalisco			México		
	Estructura de la PO		TMCA	Estructura de la PO		TMCA
	Primer trimestre 2019 (%)	Primer trimestre 2022 (%)	Primer trimestre 2019 a primer trimestre 2022 (%)	Primer trimestre 2019 (%)	Primer trimestre 2022 (%)	Primer trimestre 2019 a primer trimestre 2022 (%)
Industria manufacturera	18.6	18.4	1.42	16.7	16.6	1.23
Construcción	8.4	7.6	-1.64	8.0	8.0	1.42
Comercio	21.0	21.4	2.26	19.2	19.4	1.72
Restaurantes y servicios de alojamiento	9.6	8.4	-2.65	7.9	7.7	0.71
Transportes, comunicaciones, correo y almacenamiento	4.3	4.3	1.76	5.3	5.3	1.77
Servicios profesionales, financieros y corporativos	8.3	8.8	3.55	7.2	7.7	3.77
Servicios sociales	6.8	7.9	6.55	7.9	8.4	3.41
Servicios diversos	10.7	10.2	-0.01	10.3	10.1	0.53
Gobierno y organismos internacionales	2.8	2.7	0.48	4.1	3.9	-0.37
No especificado	0.3	0.6	28.43	0.6	0.6	5.12

Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2019-2022.

En cuanto a la población desocupada, coloquialmente considerada como desempleada, cabe recordar que se refiere a población mayor de 15 años, buscadora activa de ocupación, disponible para trabajar y que no ha

laborado siquiera una hora en los siete días previos a ser consultada en una entrevista de la ENOE.

En este caso, Jalisco y México presentan comportamientos discordantes. En Jalisco, la PO crece más rápidamente que la desocupada (PD), mientras que a nivel nacional es a la inversa.

Cuadro 30.5. México y Jalisco: ocupación y desocupación (a partir de los primeros trimestres de 2019 y 2022)								
	TMCA 2019-2022		PD/PEA		PD/P>15		PD/PT	
	PO	PD	2019	2022	2019	2022	2019	2022
Jalisco	1.65%	-1.49%	2.6%	2.4%	1.6%	1.5%	1.2%	1.1%
México	1.45%	2.49%	3.4%	3.5%	2.0%	2.0%	1.5%	1.6%

Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2019-2022.

En términos de generación de ocupación, los resultados de Jalisco son netamente mejores de los nacionales. Cabe referir que las tasas de desocupación en México son particularmente bajas, dada la inexistencia de seguro de desempleo con cobertura nacional y universal, un bajo nivel de ahorro en los hogares que permita destinarlo a un periodo de búsqueda de empleo, bajas posibilidades de obtener créditos financieros formales ante la pérdida de empleo y un bajo nivel de ingreso de las unidades familiares, que permita a un trabajador desocupado sostenerse económicamente por el apoyo familiar. En otros términos, tanto en México como en Jalisco, la desocupación es especialmente baja, por el hecho de que la mayor parte de la población no cuenta con los recursos económicos para dedicarse a buscar trabajo. Por consiguiente, las tasas de desocupación (PD con respecto a la PEA) son marginales con respecto a las registradas en la mayor parte de los países de la OCDE e inclusive de los latinoamericanos que cuentan con seguro de desempleo. Si el cálculo se hiciese con respecto a la Población en Edad de Trabajar, la desocupación sería aún menor (1.5% en Jalisco y 2% en México) y, si se hiciese con respecto a la población total, solo 1.1% de los jaliscienses y 1.6% de los mexicanos estaría desocupado.

En una lógica dicotómica de mercado de trabajo, en la que el dilema del empleo se reduce a tenerlo o no tenerlo, como si fuesen los dos platos de una balanza, la capacidad jalisciense de generación de empleo representa un logro mayor en el periodo 2019-2022.

Sin embargo, el disponer de empleo o de ocupación no significa que un trabajador se encuentre en condiciones dignas de trabajo, ingreso, prestaciones o de estabilidad laboral. En las circunstancias nacionales, la gran mayoría de los hogares en condiciones de pobreza cuentan con miembros ocupados, que no solo trabajan, sino que frecuentemente lo hacen en condiciones más duras e intensas que el promedio de la población que no está en condiciones de pobreza.

Condiciones de trabajo: ingresos, jornadas y acceso a la seguridad social

Es evidente que las transformaciones experimentadas en el periodo 2019-2022, tales como la pandemia, la guerra en Ucrania, las alternancias políticas (nacional y Jalisco) y la cuarta revolución industrial, han incidido en la creación de empleo y la evolución de la tasa de desocupación. Sin embargo, más que el nivel de empleo y la tasa de desocupación, las principales afectaciones se han registrado en las condiciones en que la mayor parte de la población trabaja y obtiene sus ingresos.

Remuneraciones y subsistencia

La evolución de los ingresos de los trabajadores se ha modificado sustantivamente. Por una parte, el salario mínimo real ha mejorado de manera sin precedentes, sobre todo en la frontera norte del país. Por otra parte, los salarios medios por trabajador evolucionan de manera mucho menos dinámica. Además, se ha intensificado la tendencia preexistente hacia la desaparición del trabajo no remunerado, asociado principalmente a las formas de trabajo asociadas a unidades familiares. La combinación de estos fenómenos ha conducido a cuatro comportamientos mayores: 1. Una

mayor presencia de trabajadores que perciben cuando mucho el salario mínimo. 2. La confluencia de la mayor parte de los trabajadores en el rango de ingresos equivalente a entre uno a dos salarios mínimos. 3. La disminución profunda, en términos absolutos, del número de trabajadores que obtienen ingresos mayores a tres y sobre todo a cinco salarios mínimos. Tanto en el plano nacional como en el estatal, solo 1.7% de los trabajadores de su espacio respectivo logran remuneraciones mensuales superiores a cinco salarios mínimos, es decir a 26 290 pesos.

Cabe hacer notar que en el año 2018 el salario mínimo (SM) nacional era de 88.36 pesos, en 2019 aumentó a 102.68 pesos (salvo en la frontera norte, en donde llegó a 176.72 pesos), en 2020 fue de 123.22 pesos, en 2021 a 141.70 pesos y en 2022 a 172.87 pesos. El aumento acumulado para el periodo de referencia de este documento ha sido de 95.64%, en tanto que la inflación ha sido de 14.4%, lo que arroja una mejora real de 70.95% entre enero de 2019 y el mismo mes de 2022.

La comparación entre la evolución de los ingresos por trabajo en México y Jalisco muestra en Jalisco una tendencia mucho más rápida a la desaparición del trabajo no remunerados (esencialmente familiar), que cayó en 7.9% anual en el periodo de referencia. Igualmente destaca la caída, mucho más acelerada que en el país, del número absoluto y de la proporción de trabajadores que logran obtener ingresos mensuales superiores a 15 775 pesos (tres SM) en 2022. Tanto a nivel nacional como estatal, es dramática la caída en el número de trabajadores que perciben de tres a cinco y más de cinco salarios mínimos. En el rango de tres SM la caída anual promedio es de 20% a nivel nacional y de 26% a nivel estatal. En el de más de cinco SM, las caídas respectivas son de 22.1% y de 23.2%.

En contraparte, la suma de trabajadores que percibe ingresos de cuando mucho dos salarios mínimos, pasa en Jalisco de 47.2% en el 2019, a 69.4% en el 2022. En México pasa de 58.9 a 76.1%.

Cuadro 30.6. México y Jalisco: estructura y crecimiento de la población ocupada (PO), por nivel de ingresos (en múltiplos de salarios mínimos de la población que especificó nivel de ingresos)

Nivel de ingresos	Jalisco			México		
	Estructura de la PO		TMCA	Estructura de la PO		TMCA
	Primer trimestre 2019 (%)	Primer trimestre 2022 (%)	Primer trimestre 2019 a primer trimestre 2022 (%)	Primer trimestre 2019 (%)	Primer trimestre 2022 (%)	Primer trimestre 2019 a primer trimestre 2022 (%)
No recibe ingresos	3.9	2.9	-7.66	6.6	5.9	-2.03
Hasta un salario mínimo (SM)	11.4	25.5	34.06	22.5	38.9	22.32
Más de uno hasta dos SM	35.8	43.9	9.60	36.4	37.2	2.57
Más de dos hasta tres SM	30.1	20.5	-9.93	21.0	11.7	-16.24
Más de tres hasta cinco SM	14.7	5.6	-25.86	9.7	4.7	-20.02
Más de cinco SM	4.1	1.7	-23.20	3.7	1.7	-22.08
Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2019-2022.						

Los salarios diarios de cotización (SDC) promedio ante el IMSS (por lo tanto, los ingresos de los trabajadores situados en la economía formal) son significativamente superiores a las remuneraciones promedio del conjunto de la población trabajadora. No obstante, la distancia con respecto al salario mínimo tiende a reducirse. En 2018 los salarios diarios de cotización a nivel nacional eran de 3.9 veces el salario mínimo, en tanto que en enero de 2022 se redujo a 2.7 veces (IMSS, 2022, CUBOS).

En Jalisco, los SDC pasan de 361.87 pesos en enero del 2019 a 453.39 pesos en el mismo mes de 2022. Ello supone una mejora nominal de 25.3% y una real acumulada de 9.47% (o una tasa de crecimiento real de 3.06% anual). Los salarios promedio de cotización en Jalisco son históricamente inferiores a los promedios nacionales y la diferencia tiende a aumentar gradualmente. En el país, tales salarios pasaron, en el mismo periodo, de 372.27 a 466.75 pesos, lo que implica una mejora real ligeramente superior a la de Jalisco (9.55% acumulada y 3.09% anual).

La mejora en los salarios reales debe ser matizada por la concentración del empleo en los rangos de menores ingresos y por la mayor inflación en la canasta básica que en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) (15.2% acumulada en la canasta básica, frente a 14.4% en el INPC), lo que a su vez se intensifica por el disparo de inflación desde mediados del 2021.

En síntesis, se constata una mejora tanto nacional como estatal en los ingresos salariales reales mínimos y medios, pero con una alta concentración del empleo en los rangos de menores ingresos, de lo que puede derivarse el deterioro en las remuneraciones de los trabajadores no asalariados y de los estratos de ingreso medio de los trabajadores asalariados. Tales deterioros se advierten más intensamente en Jalisco que a nivel nacional.

La polarización de las jornadas de trabajo

El mayor impacto directo e inmediato de la pandemia en términos de empleo no fue el ocurrido con el nivel de empleo, sino con la reducción del tiempo de trabajo económico y su impacto en el ingreso. Al “quédate en casa” siguió el trabajo a tiempo parcial de manera obligada, para grandes contingentes de trabajadores. El denominado “subempleo” refiere justamente la condición de trabajo en jornadas menores a las disponibles por parte del trabajador para estar laborando.

Ante las crecientes dificultades para el ejercicio del empleo, tanto en el país como en Jalisco, el subempleo crece de manera especialmente acelerada. Entre los primeros trimestres de 2019 y 2022, la PO subempleada creció en México a un ritmo de 11.6% anual y en Jalisco lo hizo al 10.41%. Ello parece contradecir el crecimiento de la PNEA superior al de la PEA, cuando lo que aquí se advierte es la necesidad de trabajar cada vez más

horas con el fin de compensar la disminución de tiempo trabajado y la consiguiente reducción en las remuneraciones. De hecho, el incremento de la disponibilidad para trabajar entre la PNEA, da muestra de esta lucha desde los hogares por conseguir fuentes adicionales de ingreso, aunque se mantenga, al menos parcialmente, un trabajo económicamente activo.

Luego de la etapa de confinamiento de la pandemia, tanto a nivel nacional como local se ha regresado a una estructura similar a la de 2019, particularmente en cuanto a la predominancia del trabajo de tiempo completo e inclusive para el caso de Jalisco, con una elevada tasa de crecimiento en cuanto a las jornadas excesivas, que rebasan la duración máxima legal de 48 horas. Así, a inicios de 2019, en la entidad laboraban jornadas excesivas 16.3% de los trabajadores, frente a una proporción mucho mayor (27.2%) para el conjunto de México. Tres años más tarde, la tendencia en Jalisco es la del aumento en tal proporción, mientras que se reduce significativamente a nivel nacional.

Por el contrario, en Jalisco se reduce la población trabajadora con jornadas menores a 15 horas semanales y solo crece marginalmente la que labora de 15 a 34 horas. A nivel nacional ocurre lo inverso: aumentan marginalmente las jornadas más breves y se reducen las de 15 a 34 horas semanales, pero, en ambos casos, lo que aumenta son las jornadas mayores.

En otros términos, la evolución en el nivel de ingresos de la población, por persona, no se corresponde a una mejora paralela por hora trabajada.

Cuadro 30.7 . México y Jalisco: estructura y crecimiento de la población ocupada (PO), por duración de la jornada de trabajo semanal						
Duración de la jornada de trabajo semanal	Jalisco			México		
	Estructura de la PO		TMCA	Estructura de la PO		TMCA
	Primer trimestre 2019 (%)	Primer trimestre 2022 (%)	Primer trimestre 2019 a primer trimestre 2022 (%)	Primer trimestre 2019 (%)	Primer trimestre 2022 (%)	Primer trimestre 2019 a primer trimestre 2022 (%)
Ausentes temporales con vínculo laboral	2.0	2.3	6.13	2.8	3.0	3.84
Menos de 15 horas	4.4	3.5	-5.96	5.8	5.6	0.57

Cuadro 30.7 . México y Jalisco: estructura y crecimiento de la población ocupada (PO), por duración de la jornada de trabajo semanal

Duración de la jornada de trabajo semanal	Jalisco			México		
	Estructura de la PO		TMCA	Estructura de la PO		TMCA
	Primer trimestre 2019 (%)	Primer trimestre 2022 (%)	Primer trimestre 2019 a primer trimestre 2022 (%)	Primer trimestre 2019 (%)	Primer trimestre 2022 (%)	Primer trimestre 2019 a primer trimestre 2022 (%)
De 15 a 34 horas	17.2	16.4	0.13	17.8	16.9	-0.36
De 35 a 48 horas	56.3	58.9	3.21	45.5	47.1	2.62
Más de 48 horas	16.3	17.0	3.07	27.2	26.6	0.64
No especificado	3.9	1.9	-19.52	0.9	0.8	-1.27
Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2019-2022.						

Informalidad y acceso a instituciones de salud

Tanto los trabajadores de Jalisco como del conjunto de México tienden en los últimos años a contar con un mayor acceso a instituciones de salud, principalmente IMSS e ISSSTE. En Jalisco, el incremento anual de la POC con acceso a tales instituciones es de 3.15% en tanto que a nivel nacional es del 2.69%. Sin embargo, aun en 2022, la mayor parte de la PO, 54.6% en Jalisco y 60.7% en México, sigue sin contar con tal acceso.

Lo anterior se asocia con la continuación en la prevalencia de la informalidad. Cabe distinguir, en términos de la conceptualización abordada por el INEGI, la distinción entre “sector informal” y “ocupaciones informales”, constituyendo la suma de ambas categorías a la denominada “economía informal”.

El sector informal se refiere a las unidades económicas en que es indiferenciable la contabilidad del hogar de la de la unidad económica, como es el

caso de un hogar en el que se preparen y vendan alimentos, o en que un espacio de la vivienda se destine a almacenar o preparar productos, de manera autónoma, que se comercialicen fuera del hogar. Si en la estufa de un hogar se usa para preparar alimentos para la venta, el costo de esa estufa y de su uso, incluyendo el gas, no sería generalmente diferenciado entre el destinado al hogar y el destinado a la preparación de alimentos para la venta.

En cuanto a las ocupaciones informales, su unidad de referencia no es el hogar en sí, sino los trabajos efectivamente realizados. Esencialmente se consideran tres grandes ocupaciones: 1. Trabajadores agrícolas de subsistencia (principalmente trabajadores familiares no remunerados). 2. Trabajadoras domésticas remuneradas. 3. Trabajadores que laboran en empresas e instituciones reconocidas, pero en donde el trabajador no es reconocido como parte de ellas, sino que es considerado como “externo” por las vías de la subcontratación o de contratos civiles que no le reconocen sus derechos laborales.

El sector informal, tanto en Jalisco como en el país, ha retomado los niveles previos a la pandemia. En Jalisco, en tasas que rondan el 23% y, para el caso del conjunto del país, es mayor y crece marginalmente, pasando de 27.8% a 28.3% en el periodo de referencia.

En cambio, sí hay una diferencia sustantiva de descenso de todas las ocupaciones informales. La orientación de la agricultura hacia la producción empresarial, sobre todo ligada a la exportación, ha marginalizado crecientemente el peso de la agricultura familiar; el despido de trabajadoras domésticas remuneradas, ante el confinamiento resultante de la pandemia, igualmente ha implicado un descenso mayor en el número de estas trabajadoras; por último, la reducción de personal ante la propia pandemia resultaba menos costoso y complicado en el trabajo subcontratado. Aunado a ello, las reformas legales orientadas a regular y reducir la subcontratación también han disminuido la informalidad en este espacio.

Si bien las disminuciones en las ocupaciones informales se presentan tanto a nivel nacional como local, las proporciones son sumamente disímiles. En México, los cambios parecen ser graduales, pero en Jalisco han sido abruptos. En otros términos, el deterioro laboral en la entidad, y el crecimiento en la PNEA mayor al nacional, puede estar asociado al cierre que representaba como opción laboral, el empleo ligado a la agricultura familiar, al trabajo doméstico remunerado y al trabajo subcontratado.

Cuadro 30.8 . México y Jalisco: estructura y crecimiento de la economía informal

Sector de la economía informal	Jalisco			México		
	Estructura de la PO		TMCA	Estructura de la PO		TMCA
	Primer trimestre 2019 (%)	Primer trimestre 2022 (%)	Primer trimestre 2019 a primer trimestre 2022 (%)	Primer trimestre 2019 (%)	Primer trimestre 2022 (%)	Primer trimestre 2019 a primer trimestre 2022 (%)
Sector informal de los hogares	23.2	23.4	1.83	27.8	28.3	2.11
Agricultores de subsistencia	0.6	0.3	-20.15	2.5	2.2	-1.67
Trabajadoras domésticas remuneradas	4.5	3.5	-6.09	4.4	4.0	-1.84
Ocupación informal fuera del sector informal	25.9	23.0	-2.29	29.0	26.9	-0.99

Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2019-2022.

Tamaño y tipo de unidad económica

Jalisco ha sido históricamente considerado como un bastión de la micro y pequeña empresa. Además, el crecimiento del empleo por cuenta propia refleja su papel como refugio laboral frente a las crisis y despidos en las empresas, generados especialmente como resultado de la pandemia. Sin embargo, y a diferencia de lo ocurrido a nivel nacional, en el periodo 2019-2022, el aumento de la población ocupada se ha concentrado en el sector agropecuario y en las grandes empresas, lo que refleja un deterioro mayor de las unidades económicas de menor tamaño.

De hecho, el peso de los micronegocios en la PO total era, todavía en 2019, superior en Jalisco que para el conjunto del país. Para el primer trimestre de 2022 esto ya se revirtió. En Jalisco, la ocupación en estas unidades creció a un ritmo de 0.7% anual, mientras que en México lo hizo al 1.93%. De

igual modo, en el caso de los pequeños establecimientos, las tasas respectivas han sido de 1.70% y de 1.93%.

Lo contrario ha ocurrido en los casos del ámbito agropecuario y de los grandes establecimientos. En el primero, el crecimiento nacional del empleo es marginal (0.23% anual), en tanto que se advierte un auge en Jalisco (4.18%), posiblemente derivado del impulso a la agricultura empresarial de exportación. En cuanto a los grandes establecimientos, en Jalisco crece el empleo a 5.9% anual, lo que resulta particularmente elevado, máxime bajo las condiciones del periodo de estudio, mientras que en México es mucho más reducido (1.66%). Pese a ello, los micronegocios siguen representando alrededor de 40% de la PO total y los pequeños establecimientos el 21% en Jalisco y el 15% en el país. Difícilmente podría ser imaginable que el deterioro de los micros y medianos pudiese ser compensado por la generación de empleo en las grandes empresas, que solo representan 8.5% de la PO de Jalisco y 9.5% de la nacional.

Cuadro 30.9 . México y Jalisco: estructura y crecimiento de la población ocupada (PO) por tamaño de unidad económica

Unidad económica	Jalisco			México		
	Estructura de la PO		TMCA	Estructura de la PO		TMCA
	Primer trimestre 2019 (%)	Primer trimestre 2022 (%)	Primer trimestre 2019 a primer trimestre 2022 (%)	Primer trimestre 2019 (%)	Primer trimestre 2022 (%)	Primer trimestre 2019 a primer trimestre 2022 (%)
Ámbito agropecuario	8.9	9.5	4.18	12.0	11.6	0.23
Ámbito no agropecuario	90.3	89.3	1.27	83.9	83.7	1.37
Micronegocios	40.9	39.8	0.72	40.4	40.9	1.93
Sin establecimiento	19.4	18.9	0.63	22.3	22.4	1.61
Con establecimiento	21.5	21.0	0.81	18.0	18.5	2.32
Pequeños establecimientos	21.1	21.1	1.70	14.8	15.1	1.93
Medianos establecimientos	13.2	13.1	1.35	10.2	9.7	-0.11

Cuadro 30.9 . México y Jalisco: estructura y crecimiento de la población ocupada (PO) por tamaño de unidad económica

Unidad económica	Jalisco			México		
	Estructura de la PO		TMCA	Estructura de la PO		TMCA
	Primer trimestre 2019 (%)	Primer trimestre 2022 (%)	Primer trimestre 2019 a primer trimestre 2022 (%)	Primer trimestre 2019 (%)	Primer trimestre 2022 (%)	Primer trimestre 2019 a primer trimestre 2022 (%)
Grandes establecimientos	7.5	8.5	5.87	9.4	9.5	1.66
Gobierno	2.8	2.7	0.48	4.1	3.9	-0.37
Otros	4.7	4.1	-3.49	4.9	4.6	-1.10
No especificado	0.8	1.1	13.20	4.1	4.8	6.25
Fuente: elaboración propia con base en los datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), 2019-2022.						

En términos del tipo de unidad económica, el empleo que más crece, sobre todo en Jalisco, es de las empresas constituidas en sociedades y corporaciones, así como en las instituciones públicas no administradas por gobiernos. Sin embargo, este comportamiento implica el riesgo de profundizar aún más el abismo entre las condiciones de trabajo y de producción entre los distintos tamaños y tipos de empresa, así como el deterioro de las capacidades públicas para guiar tanto los procesos económicos como las políticas de empleo.

A manera de conclusión: el quehacer de la política económica local

Los enfoques tradicionales de política económica, surgidos de los modelos de equilibrio general, tipo IS-LM, dividen a la política económica en dos grandes ámbitos: fiscal y monetaria. La primera se centra en el manejo de recursos dirigidos a la esfera real, tanto para la obtención de ingresos (captación de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, deuda, enajenaciones, etc.), como para el ejercicio de estos: políticas de

incentivos a la producción, al desarrollo social, al medioambiente, a la seguridad, etc. El ámbito monetario supone el manejo de la oferta monetaria (manejo de la cantidad de moneda), tasas de interés, manejo de reservas en divisas o valores no monetarios, entre otros. Desde el momento en que una autoridad local no dispone de una moneda propia, tampoco cuenta con la posibilidad de establecer una política monetaria autónoma. Sin embargo, sí cuenta con capacidades impositivas y de ejercicio de un gasto propio, lo que le permite contar con una política económica local.

Bajo otro enfoque, recuperando a Samuel Lichtenztein (2008), podríamos mencionar múltiples campos de la política económica, particularmente en materia de esfera real (producción, empleo, salarios, regulación de precios), financiera (monetaria, crediticia y fiscal), de sector externo (tipo de cambio, comercio exterior, acuerdos económicos internacionales), social (educación, salud, vivienda, seguridad social, programas frente a la pobreza), ambiental y de seguridad. En este enfoque, todas las políticas estarían interrelacionadas, por lo que el objetivo empleo podría considerarse en cada una de ellas. Los gobiernos estatales cuentan, entonces, con instrumentos que les permiten orientar (aunque no determinar plenamente) el comportamiento de empleo de un ámbito subnacional.

En el caso de Jalisco, no existe históricamente una política de empleo, sino solo programas de mercado de trabajo, bajo los supuestos de que el funcionamiento del empleo depende de las decisiones individuales que se expresan en la oferta y demanda de trabajo. Tal es el caso de la plataforma Jalisco Trabaja (por cierto, planteada como sitio comercial “.com” <http://www.jaliscotrabaja.com.mx/>), que fue anunciada el 8 de junio de 2022 (Álvarez, 2022), sitio web —en términos de lo dicho por el Secretario de Trabajo— “para personas que ni siquiera pueden llenar una solicitud de empleo”. El gobierno del estado insiste en un enfoque centrado en la perspectiva de “capital humano” basada en lógicas de supuestos comportamientos racionales en los que el mercado valida la productividad de la población y, por ende, su nivel de ingreso. El valor del trabajo está dado por la tasa de retorno de la inversión en la persona (educación o salud) y la política de mercado de trabajo se orientaría a reducir las imperfecciones de información entre la oferta y la demanda. Así, la plataforma serviría para acercar la demanda de trabajo a la oferta existente, bajo los enfoques que caracterizaron a nivel nacional políticas de la primera década de este siglo, como lo fueron las plataformas Chambatel y Chambanet durante la administración de Vicente Fox.

La problemática ahora detectada por el gobierno estatal está en la escasez de trabajadores, ante la oferta de trabajo que ejercen las empresas. En otros términos, el Estado está abatiendo los costos de transacción de las empresas, para la detección de potenciales trabajadores subordinados en la formalidad. Resulta paradójico el diagnóstico de escasez de trabajadores y, simultáneamente, la precarización en ingresos, estabilidad y duración de las jornadas de trabajo, lo que ha impulsado el cuentapropismo y la informalidad.

La construcción de una política de empleo, más allá de una de mercado de trabajo, implicaría la integración de todas las áreas de decisión pública a la generación de empleo directo digno y estable, así como a la de efectos multiplicadores hacia el conjunto de la estructura productiva. En términos específicos, cabe abordar las problemáticas específicas de las trabajadoras domésticas que fueron despedidas, de las condiciones de contratación de los trabajadores agropecuarios y de sus familiares, de las posibilidades de obtención de ingreso legal y digno para los trabajadores de la economía informal, de la estabilidad y desarrollo de las micro- y pequeñas empresas, de la reducción de los controles monopólico y oligopsonico, aun en sectores de bajo valor agregados, como *commodities* y tiendas de conveniencia, etc. En suma, se requiere atender no solo la demanda explícita de las empresas y sectores líderes, sino la de los espacios en que labora la gran mayoría de la población.

Referencias

- ALFARO, E. (29 de mayo de 2019). Twitter de Enrique Alfaro. En <https://www.facebook.com/EnriqueAlfaroR/photos/a.137419386289242/2512075912156899/?type=3>
- ÁLVAREZ, R. (27 de junio de 2022). Lanzan plataforma y programa de empleo; Jalisco Trabaja. *Milenio*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2022). *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Nueva Edición (ENOE) Diseño Conceptual*. Aguascalientes, México: INEGI. En https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enoe/15ymas/doc/enoe_n_diseno_conceptual.pdf
- LICHTENSZTEJN, S. (2008). *Enfoques y categorías de la política económica*. México: UNAM.
- SCHUMPETER, J. (1967). *Teoría del desenvolvimiento económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

31. Una comparación entre el desarrollo económico nacional y el jalisciense

Antonio Ruiz Porras

Javier Emmanuel Anguiano Pita

Nancy García Vázquez

Introducción

El trienio 2019-2021 constituyó un periodo complejo desde una perspectiva económica. La irrupción, en 2019, de la pandemia por covid-19 trajo cambios significativos, inesperados y sin precedentes a nivel global. La pandemia hizo que muchos gobiernos adoptaran diversas medidas sanitarias restrictivas para mitigar, contener y prevenir los contagios y las muertes. La pandemia y las medidas adoptadas tuvieron impactos y efectos sobre la producción, el consumo y el comercio internacional que, por su magnitud, indujeron una de las mayores crisis económicas de la historia. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), la pandemia tendrá un costo no menor a los 12.5 trillones de dólares (Shalal, 2022).

En México, la pandemia de la covid-19 indujo desplomes en la producción y en el empleo, y elevados aumentos en la pobreza y la desigualdad. Sin embargo, la crisis económico-sanitaria de 2020 no fue la única causa por la cual el país experimentó un trienio complejo. Tras el inicio de la administración de Andrés Manuel López Obrador, el 1 de diciembre de 2018, hubo cambios significativos en las políticas públicas federales. Además, en Jalisco, tras el inicio de la administración de Enrique Alfaro Ramírez, el 6 de diciembre de 2018, se tomaron decisiones que, entre otras consecuencias, indujeron controversias entre los gobiernos federal y estatal.

Paradójicamente, no abundan los análisis económicos a nivel nacional ni estatal sobre el trienio 2019-2021. La falta de análisis se explica parcialmente porque la pandemia indujo severas restricciones sobre la recolección, el procesamiento y la publicación de datos. Por estas razones, aquí se utilizan indicadores basados en encuestas y registros administrativos para analizar el trienio. Específicamente se utilizan indicadores representativos de la producción, del empleo y de la pobreza. Particularmente, aquí se utilizan los mencionados indicadores por consistencia con la literatura macroeconómica del desarrollo económico (véase Agénor, 2007; Agénor *et al.*, 2007a; y Agénor y Montiel, 2015).

Esta investigación estudia el desarrollo económico nacional y de Jalisco durante el trienio 2019-2021. Teóricamente, la investigación se sustenta en la macroeconomía del desarrollo. Así, aquí se asume que el desarrollo depende en buena medida de las dinámicas y comportamientos de la producción, el empleo y la pobreza. Metodológicamente, la investigación se sustenta en cuadros descriptivos, gráficas comparativas y el análisis estadístico de los indicadores. La muestra utilizada incluye series trimestrales de la actividad económica, de los trabajadores asegurados en el IMSS y de la pobreza por ingresos laborales del periodo 2014-2021.

El capítulo se organiza en cinco secciones sin incluir la introducción ni las conclusiones. La primera sección incluye la revisión de la literatura. La segunda sección muestra el panorama macroeconómico de México y Jalisco durante el trienio 2019-2021. La tercera describe las dinámicas y las relaciones de los sectores económicos nacionales con la economía jalisciense durante el periodo 2014-2021. La cuarta muestra las dinámicas de los indicadores de desarrollo económico del país y de Jalisco. La quinta sección incluye el análisis estadístico de los indicadores de desarrollo económico y de sus relaciones. Las conclusiones sintetizan los hallazgos y discute sus implicaciones.

Revisión de la literatura

La investigación aquí desarrollada tiene su sustento teórico en la literatura macroeconómica del desarrollo y los modelos de tipo IMMPA (Agénor, 2007; Agénor *et al.*, 2007a). Estos modelos se construyen asumiendo que

las economías en desarrollo experimentan problemas de pobreza y desempleo. Asimismo, son modelos que asumen que los mercados laborales son los mecanismos más eficaces de transmisión de los choques exógenos y de las decisiones de política económica. Los modelos de tipo IMMPA son complejos y priorizan las dinámicas y relaciones entre las variables económicas y financieras. Entre estas dinámicas y relaciones destacan las referidas a la producción, el empleo y la pobreza.

La investigación también se enmarca en los estudios empíricos de Osinubi (2005), Agénor, Izquierdo y Jensen (2007), Agénor *et al.* (2007b) y (2007c), Quy (2016), y Adelowokan *et al.* (2019). Estos estudios también asumen que el desarrollo depende en buena medida de las dinámicas y relaciones de la producción, el empleo y la pobreza. Particularmente, Osinubi (2005), y Adelowokan *et al.* (2019) estudian la economía de Nigeria. Agénor *et al.* (2007b) y (2007c) estudian, respectivamente, a Brasil y Turquía. Quy (2016), estudia a Vietnam y sus provincias. En este contexto, cabe destacar que ninguno de los estudios mencionados aquí se refiere a la crisis económico-sanitaria de 2020.

Los estudios sobre las relaciones entre la producción, el empleo y la pobreza en México en el contexto de la crisis económico-sanitaria de 2020 son escasos. En general, hacen estimaciones coyunturales sobre la pandemia y el desarrollo económico a nivel nacional. Particularmente, Esquivel (2020) pronosticó que la caída en la producción durante el año 2020 oscilaría entre -8.50% y -10.50%, y que la economía volvería a sus niveles previos a la pandemia en 2022. Asimismo, indicó que la caída en la producción no tendría efectos significativos en la tasa de desempleo. Además, que el porcentaje de la población en pobreza por ingresos podría alcanzar el 56%.

Reyes-Ortiz, Mendoza-Sáenz y Robayo-Piñero (2020) estudiaron la recuperación económica tras la epidemia de la covid-19 para Chile, Colombia, México y Perú. Su estudio pronosticó que la mayor reactivación ocurriría en México (un crecimiento del 3.9% en 2021); pero que la misma dependería del crecimiento de Estados Unidos. Meza (2020), por su parte, estimó que la producción, el empleo y los sectores secundario y terciario de México podrían recuperarse durante el segundo trimestre de 2021. Su estudio llegó a dichas conclusiones analizando las series del IGAE y de los trabajadores asegurados en el IMSS.

Salas *et al.* (2020) analizaron los efectos de los confinamientos en los ingresos de los hogares mexicanos y en la población en situación de pobreza. Sus hallazgos sugirieron que los confinamientos tendrían efectos heterogéneos. Particularmente, señalaron que los estados que eran dependientes de los servicios y la industria serían los que tendrían las mayores caídas en la ocupación. Además, sus hallazgos sugirieron que los ingresos de los hogares disminuirían hasta un 50% y que el porcentaje de la población nacional en situación de pobreza sería del 18%. Más aun, para Guadalajara, sus hallazgos sugirieron que el porcentaje de la población en situación de pobreza alcanzaría el 25%.

Debe señalarse que la literatura empírica no muestra la existencia de consensos relativos al desarrollo económico postpandemia. Loría (2020), por ejemplo, planteó que el crecimiento de la producción y del empleo nacionales serían positivos entre los años 2020 y 2024. Ruiz Porras y Anguiano Pita (2020), por contraste, sugirieron que el PIB y el empleo nacionales podrían recuperar sus niveles de 2018 hasta después del 2022 y, quizá, hasta 2024. Asimismo, sugirieron que los efectos de la crisis económico-sanitaria serían heterogéneos en el país. Particularmente, pronosticaron que los indicadores de producción y empleo de Jalisco y Sinaloa tendrían un mejor desempeño que sus contrapartes nacionales.

Ruiz Porras (2022), además, sugiere que las mejoras en la producción y el empleo observados en 2021 fueron evidencia del “efecto rebote” que experimentó la economía tras la crisis de 2020. El autor sustentó dichas afirmaciones con base en: 1. Los cambios experimentados en la economía global entre 2020 y 2021. 2. La falta de políticas fiscales contra-cíclicas en 2020 y 2021. 3. Los incrementos en las tasas de inflación y de interés de 2021. 4. El crecimiento de la pobreza entre 2018 y 2020. De hecho, y con base en estas consideraciones, sus pronósticos econométricos muestran que el país, Jalisco y Colima, experimentarán una nueva desaceleración en 2022.

Los estudios anteriores evidencian que todavía se necesitan investigaciones sobre el trienio 2019-2021. Estas investigaciones resultan necesarias para entender qué ocurrió con las economías del país y de Jalisco durante dicho trienio y para mejorar sus perspectivas de desarrollo. En este contexto, aquí se analizan las dinámicas y relaciones entre la producción, el empleo y la pobreza de ambas economías siguiendo las pautas de la literatura macroeconómica del desarrollo. Específicamente, los análisis se centran en

el uso de series trimestrales de la actividad económica, de los trabajadores asegurados ante el IMSS y de los porcentajes de la población en pobreza por ingresos laborales.

Panorama macroeconómico de México, 2019-2021

Esta sección plantea el panorama macroeconómico del país durante el trienio 2019-2021 y compara algunos indicadores nacionales y jaliscienses de desarrollo económico. La sección contextualiza los subsecuentes análisis de las dinámicas y relaciones entre los indicadores del desarrollo en las economías nacional y jalisciense. Por simplicidad, el análisis y la comparación de los indicadores se sustenta en cuadros descriptivos. Particularmente, el cuadro 31.1 muestra los indicadores macroeconómicos nacionales del trienio 2019-2021. El cuadro 31.2, por su parte, muestra algunos indicadores que reflejan el desarrollo nacional y jalisciense durante 2021.

El cuadro 31.1 evidencia que el crecimiento económico, el control de la inflación y las finanzas públicas nacionales manifestaron problemas durante el periodo 2019-2021. Particularmente, los datos del PIB muestran que el país estuvo en recesión desde 2019 y que la misma se exacerbó por la crisis económico-sanitaria de 2020. Los datos de la inflación muestran que los precios crecieron significativamente y que la política monetaria perdió margen de maniobra. Los indicadores de gastos, ingresos y déficits presupuestarios del sector público, por su parte, muestran que las finanzas públicas nacionales se deterioraron durante el periodo 2019-2021.

El cuadro 31.1 también muestra que las variables vinculadas al sector externo tuvieron comportamientos inestables durante el periodo 2019-2021. Entre estas variables destacan el crecimiento de Estados Unidos, el precio de la mezcla mexicana de exportación, los ingresos por viajeros internacionales, las importaciones, las exportaciones y la cuenta corriente y la balanza comercial. Las únicas variables que crecieron consistentemente fueron las reservas internacionales y las remesas familiares. En este contexto, cabe señalar que las reservas garantizaron en buena medida la estabilidad financiera del banco central y que las remesas financiaron el consumo de muchas familias pobres.

Cuadro 31.1. Indicadores macroeconómicos nacionales, 2019-2021*

Indicadores	2019	2020	2021
Sector real			
Crecimiento del PIB (porcentaje)	-0.2	-8.4	5.2
Inflación (porcentaje)	2.8	3.2	7.4
Inflación subyacente (porcentaje)	3.6	3.8	5.9
Mercados financieros			
Cetes 28 días (fin del periodo, porcentaje)	7.12	4.27	5.49
Tipo de cambio (pesos por dólar, fin de año)	19.11	19.91	20.47
Reservas internacionales (millones de dólares)	180 750	195 667	202 399
Sector externo			
Exportaciones (millones de dólares, mdd)	460 604	416 999	494 225
Importaciones (mdd)	455 242	382 986	505 716
Balanza comercial (mdd)	5 362	34 014	-11 491
Inversión extranjera directa (mdd)	34 269	27 635	31 621
Remesas familiares (mdd)	36 049	40 601	51 594
Ingresos por viajeros internacionales (mdd)	24 573	10 996	19 796
Cuenta corriente (mdd)	-4 351	26 123	-4 866
Petróleo (mezcla mexicana, promedio anual, dólares/barril)	56.15	35.94	64.63
Crecimiento del PIB de Estados Unidos (porcentaje)	2.30	-3.40	5.70
Sector público			
Ingresos presupuestarios (porcentaje del PIB)	15.5	16.9	17.8
Gastos presupuestarios (porcentaje del PIB)	16.3	18.4	19.3
Balance presupuestario (porcentaje del PIB)	-0.8	-1.5	-1.6
Saldo histórico de los requerimientos del sector público (porcentaje del PIB)	44.8	52.4	50.1

* Las tasas de crecimiento del PIB real se estiman considerando series en pesos constantes de 2013. La tasa de crecimiento del PIB de 2020 es una estimación preliminar del INEGI. La tasa de crecimiento del PIB real de 2021 es estimada mediante técnicas de análisis de regresión, asumiendo un escenario conservador (véase Ruiz y Anguiano, 2022). Se utiliza el tipo de cambio FIX para solventar obligaciones denominadas en dólares.

Fuente: elaboración propia con base en las estimaciones del Modelo Macroeconómico Tlacaélel (CI, 2022) y en estimaciones propias, con datos disponibles al 1 de junio de 2022.

El cuadro 31.1, por tanto, evidencia que el desarrollo económico del país manifestó retrocesos entre 2019 y 2021. Esta situación puede atribuirse a determinantes externos e internos. Entre los primeros destacan: 1. La contracción de la producción, consumo y comercio globales atribuibles a la pandemia de la covid-19. 2. Las políticas sanitarias y de restricción a la movilidad usadas para mitigar los contagios y muertes. 3. Los problemas en la distribución de insumos y productos a nivel internacional. 4. Las altas volatilidades internacionales en los precios de las materias primas y de los energéticos por razones políticas, comerciales y bélicas. 5. Las alzas de las tasas de interés internacionales.

Cuadro 31.2. Indicadores económicos de México y Jalisco, 2021

Indicador	Nacional	Jalisco	Porcentaje (%)
Población (personas)*	126 014 024	8 348 151	6.62
Ventas internacionales (mdd)	490 521	30 464	6.21
Compras internacionales (mdd)	502 539	37 665	7.49
Población económicamente activa (personas)	58 761 793	4 050 154	6.89
PEA/población (porcentaje)	46.63	48.52	
Tasa de desempleo (porcentaje)	3.66	3.10	
Tasa de informalidad laboral (porcentaje)	55.8	46.80	
Ingreso corriente promedio trimestral (pesos)*	50 300	55 700	110.74
Inversión extranjera directa (mdd)	31 621	2 098	6.63

Notas: las cifras con asterisco (*) se refieren a 2020. La tercera columna expresa en porcentaje la razón de la segunda columna entre la primera, o sea el porcentaje que representa Jalisco con respecto al total.

Fuente: elaboración propia con base en información de Datamexico (2022).

Los retrocesos en el desarrollo económico también pueden atribuirse a determinantes internos. Entre los determinantes internos destacan: 1. El financiamiento gubernamental de programas asistencialistas implementado desde 2019. 2. La adopción de políticas de “austeridad” en materia de salud, educación y ciencia y tecnología. 3. La disminución de la inversión pública. 4. El impulso gubernamental a proyectos cuestionables. 5. La falta de políticas fiscales contra-cíclicas en 2020 y 2021. 6. Las diferencias entre las políticas fiscales federales

y estatales en 2020 y 2021. 7. Las controversias en las políticas de asignación de transferencias. 8. Los escasos márgenes de maniobra del banco central.

El cuadro 31.2 sugiere que Jalisco tuvo relativamente mejores indicadores de desarrollo económico que los nacionales en 2021. Particularmente, el cuadro muestra que las tasas de desempleo y de informalidad laboral fueron más bajas en Jalisco que a nivel nacional. El cuadro también muestra que la Población Económicamente Activa (PEA) de Jalisco fue mayor, en términos proporcionales, que su contraparte nacional. Además, el cuadro muestra que el ingreso corriente promedio trimestral en Jalisco fue mayor que a nivel nacional. Estos datos sugieren que las condiciones del mercado laboral fueron relativamente mejores en Jalisco que las prevalecientes en la economía nacional.

El cuadro 31.2 también sugiere que hubo relaciones estables entre las economías nacional y jalisciense. Todas las proporciones que denotan el tamaño de la economía jalisciense con respecto a la economía nacional oscilaron alrededor del 7% en 2021. Esta estabilidad sugiere que el desarrollo económico jalisciense no fue ajeno a las dinámicas de la economía nacional durante el trienio 2019-2021. Más aún, sugiere la existencia de relaciones estables entre los indicadores nacionales y estatales de la producción, la pobreza y el empleo. De hecho, los análisis estadísticos de las siguientes secciones validan estas consideraciones.

Finalmente, los hallazgos de esta sección pueden sintetizarse de la siguiente manera: 1. El desarrollo económico del país manifestó retrocesos durante el trienio 2019-2021. 2. El país estuvo en recesión y crisis económica desde 2019. 3. La crisis económica se exacerbó por la crisis sanitaria de la covid-19 en 2020. 4. La inflación se aceleró significativamente durante el trienio. 5. Las finanzas públicas nacionales se deterioraron. 6. Jalisco tuvo tasas de desempleo y de informalidad laboral más bajas que las nacionales en 2021. 7. Los indicadores económicos de Jalisco oscilaron alrededor del 7% con respecto a los nacionales en 2021.

La economía nacional y su dinámica sectorial

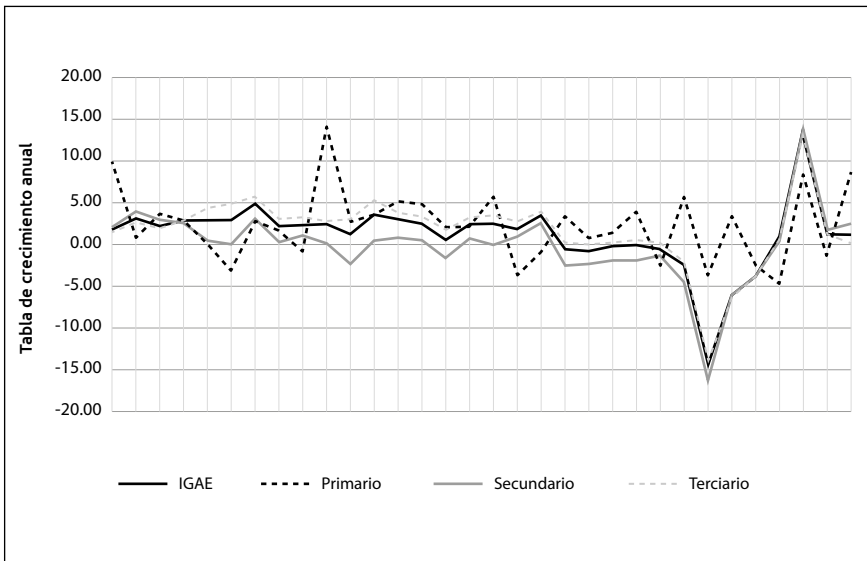
Esta sección estudia las dinámicas y las relaciones de los sectores económicos nacionales con la economía jalisciense en el periodo 2014-2021. Por simplicidad, la descripción se apoya en cuadros estadísticos y

gráficas comparativas. Particularmente, el cuadro 31.3 muestra las estadísticas descriptivas de las series de producción nacional y por sectores durante el periodo 2014-2021. El cuadro 31.4 muestra las correlaciones *pairwise* de las series de producción nacional y estatal. La gráfica 31.1 muestra las tasas de crecimiento de las series de producción nacional y por sectores en el periodo 2014-2021. La gráfica 31.2 muestra los porcentajes de la población ocupada en los sectores económicos durante el cuarto trimestre de 2021.

Cuadro 31.3. Estadística descriptiva de las series de producción nacional y sectoriales				
Estadístico	Tasa de crecimiento de la actividad económica (%)			
	IGAE	Primario	Secundario	Terciario
Promedio	1.1687	2.3595	-0.0943	1.7544
Desv. estándar	4.2299	4.3153	4.5348	4.3556
Coefficiente de variación	3.6192	1.8289	-48.0868	2.4827
Mínimo	-14.6379	-4.6944	-16.6422	-14.1705
Máximo	13.3495	14.3350	13.8299	13.4045
Sesgo	-1.1189	0.5609	-0.7148	-1.1906
Curtosis	9.1848	3.3500	9.0824	8.2146
Jarque-Bera	57.6789	1.8412	52.0535	43.8153
P-value	0.0000	0.3983	0.0000	0.0000
Observaciones	32	32	32	32
Notas: las estimaciones se calculan a partir de las tasas de crecimiento anuales del IGAE y el ITAEE de Jalisco durante el periodo comprendido entre 2014:T1 y 2020:T4.				
Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI.				

El cuadro 31.3 y la gráfica 31.1 muestran que la producción nacional y por sectores tuvieron comportamientos diferenciados y relativamente independientes durante el periodo 2014-2021. Particularmente, la producción nacional registró, en promedio, un crecimiento trimestral anualizado del 1.17% y, además, registró la menor la desviación estándar con

respecto a las demás series. El sector primario registró el mayor crecimiento y la dinámica sectorial más estable. El sector secundario, por contraste, registró el menor crecimiento y la dinámica sectorial más volátil. El cuadro, además, muestra que las distribuciones de densidad de las series fueron asimétricas, leptocúrticas y no normales.



Gráfica 31.1. Producción nacional y por sectores económicos, 2014-2021

Nota: los valores corresponden a las tasas de crecimiento anualizadas de las series trimestrales desestacionalizadas de los IGAE (nacional y sectoriales).

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI.

El cuadro 31.4 muestra que hubo correlaciones elevadas, positivas y significativas entre las series de actividad económica. Particularmente, la correlación entre las series del ITAEE y del IGAE nacional (0.9640) sugiere que la producción de Jalisco estuvo estrechamente vinculada a la producción nacional. Las correlaciones de las series del IGAE secundario y terciario con el ITAEE (respectivamente, 0.9391 y 0.9483) sugieren que las relaciones de producción entre la economía nacional y la jalisciense dependieron, en orden de importancia, de los servicios y de la industria. Estos hallazgos implican que dichos sectores, desde una perspectiva de mediano plazo, son más importantes para Jalisco.

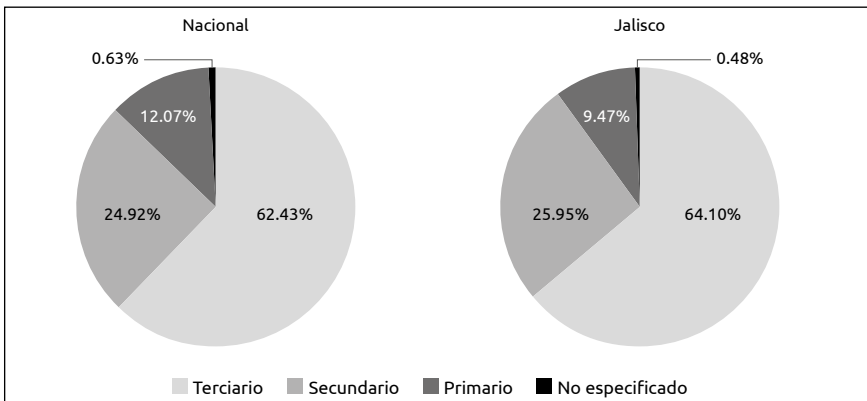
Cuadro 31.4. Correlaciones *pairwise* de las series de producción (todas las series en tasas de crecimiento anuales)

Correlación/ p-value	IGAE (%)	ITAE (%)	IGAE (%)		
		Jalisco	Primario	Secundario	Terciario
IGAE	1.0000				
ITAE	0.9640	1.0000			
Jalisco	0.0000				
IGAE	0.3475	0.3219	1.0000		
Primario	0.0513	0.0724			
IGAE	0.9618	0.9391	0.3310	1.0000	
Secundario	0.0000	0.0000	0.0642		
IGAE	0.9873	0.9483	0.3005	0.9097	1.0000
Terciario	0.0000	0.0000	0.0947	0.0000	

Notas: los valores en negritas indican que las correlaciones son estadísticamente significativas a un nivel de confianza del 95%. Los valores en itálicas se refieren a los p-values de las correlaciones. Las correlaciones se calculan a partir de las tasas de crecimiento anuales del IGAE y el ITAE de Jalisco durante el periodo comprendido entre 2014:T1 y 2021:T4.

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI.

La gráfica 31.2 muestra los porcentajes de la población ocupada durante el cuarto trimestre de 2021. Los porcentajes evidencian que la población ocupada nacional laboró principalmente en los sectores terciario (62.43%) y secundario (24.92%). Los porcentajes, además, muestran que la población ocupada de Jalisco laboró proporcionalmente en mayor medida en los mencionados sectores que su contraparte nacional. Estos hallazgos, combinados con aquellos del cuadro 31.4, sugieren que hubo similitudes entre las dinámicas de la actividad económica, de la ocupación de la población y del crecimiento económico nacional y jalisciense.



Gráfica 31.2. Población ocupada por sector económico en 2021

Nota: los valores corresponden a las proporciones de personas ocupadas por sector de la actividad económica. Las series comprenden los valores disponibles al cierre del cuarto trimestre de 2021.

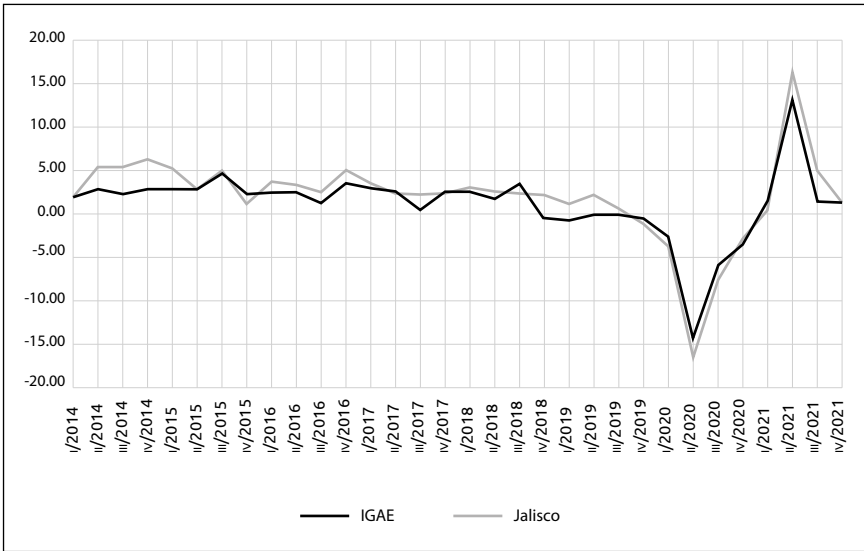
Fuente: elaboración propia con base en datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI.

Finalmente, los principales hallazgos de esta sección son los siguientes: 1. La producción nacional y por sectores tuvieron comportamientos y dinámicas relativamente independientes durante el periodo 2014-2021. 2. La producción en el sector primario (secundario) registró el mayor (menor) crecimiento y la dinámica sectorial más (menos) estable. 3. Las relaciones de producción entre la economía nacional y la jalisciense dependieron, en orden de importancia, de los servicios y de la industria. 4. Hubo similitudes entre las dinámicas de la actividad económica, de la ocupación de la población y del crecimiento económico del país y de Jalisco.

Dinámicas nacionales y estatales del desarrollo económico

Esta sección muestra las dinámicas de los indicadores de desarrollo económico del país y de Jalisco usando gráficas comparativas y datos trimestrales del periodo 2014-2021. Las gráficas comparativas se usan para describir las semejanzas y diferencias en la evolución temporal de los indicadores de desarrollo económico nacionales y jaliscienses. Particularmente, la gráfica

31.3 muestra las tasas anuales de crecimiento de la producción (medida con base en los indicadores de actividad económica). La gráfica 31.4 muestra las tasas anuales de crecimiento de los trabajadores asegurados en el IMSS. La gráfica 31.5 muestra los porcentajes de la población en pobreza por ingresos laborales.

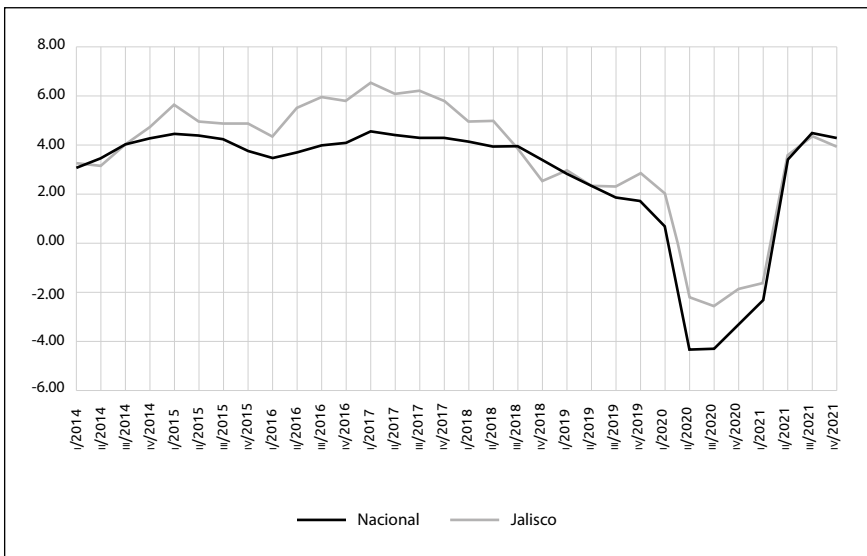


Gráfica 31.3. Tasas de crecimiento de la producción, 2014-2021

Notas: las series de producción comprenden datos trimestrales para el periodo 2014:T1 a 2021:T4. Los valores graficados corresponden a las tasas de crecimiento anualizadas de las series trimestrales desestacionalizadas del IGAE y del Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAE) de Jalisco.

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI.

La gráfica 31.3 muestra las dinámicas de la producción de las economías nacional y jalisciense. Particularmente, la gráfica evidencia que, durante el periodo analizado, las tasas de crecimiento y el crecimiento jaliscienses fueron mayores que sus contrapartes nacionales. La gráfica también muestra que ambas economías se desaceleraron desde 2019 y los efectos de la crisis que se manifestó durante el segundo trimestre de 2020. Esta desaceleración y crisis deterioraron significativamente el desempeño de ambas economías. Incluso, los niveles de actividad económica nacionales y de Jalisco del cuarto trimestre de 2021, estuvieron por debajo de sus contrapartes del mismo trimestre de 2018.

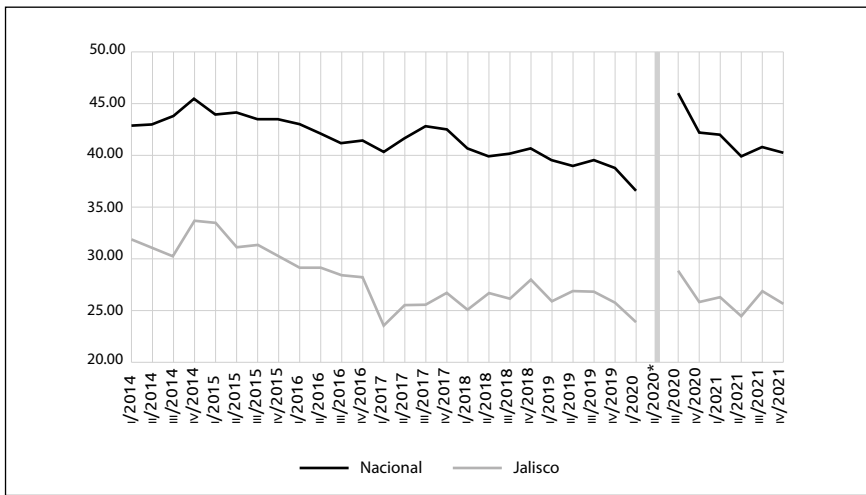


Gráfica 31.4. Tasas de crecimiento de los trabajadores asegurados en el IMSS, 2014-2021

Nota: las series de trabajadores asegurados en el IMSS comprenden datos trimestrales para el periodo 2014:T1 a 2021:T4. Los valores graficados corresponden a las tasas de crecimiento anualizadas del número de trabajadores registrados en el IMSS en el país y en Jalisco.

Fuente: elaboración propia con base en datos del IMSS.

La gráfica 31.4 muestra las dinámicas del empleo formal de las economías nacional y jalisciense. Particularmente, la gráfica evidencia que, al igual que la producción, las tasas de crecimiento del empleo en Jalisco generalmente fueron mayores que sus contrapartes nacionales. La gráfica también observa los efectos de la desaceleración y de la crisis económico-sanitaria. Sin embargo, la gráfica muestra que el empleo formal experimentó una significativa recuperación desde el tercer trimestre de 2020. Incluso, los trabajadores asegurados en el IMSS nacionales y de Jalisco del cuarto trimestre de 2021 estuvieron relativamente por arriba de sus contrapartes del mismo trimestre de 2018.



Gráfica 31.5. Porcentajes de la población en pobreza por ingresos laborales, 2014-2021

Nota: las líneas de pobreza por ingresos corresponden a las calculadas por el Coneval. Los cálculos consideran las estimaciones trimestrales de la población generadas por el Muestreo de Viviendas 2020 del INEGI. La información del cuarto trimestre de 2020 toma en cuenta las estimaciones de la población con base en las proyecciones demográficas de la Conapo 2013. Debido a la contingencia sanitaria por la covid-19, el INEGI suspendió la recolección de información de la ENOE durante el segundo trimestre de 2020, motivo por el cual no se presenta información para dicho periodo.

Fuente: elaboración propia con base en datos de Coneval, de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) y de la ENOE (ENOE Nueva Edición) del INEGI.

La gráfica 31.5 muestra las dinámicas de la pobreza por ingresos laborales. Particularmente, la gráfica evidencia que los porcentajes de la población en pobreza fueron menores en Jalisco que a nivel nacional así como que, tras haber una tendencia decreciente que inició en 2017, la pobreza por ingresos laborales se elevó significativamente tras la crisis económico-sanitaria de 2020, y que la pobreza por ingresos experimentó una reducción desde el tercer trimestre de 2020. Sin embargo, los porcentajes de la población en pobreza del cuarto trimestre de 2021 fueron todavía mayores que aquellos del primer trimestre de 2020. Así, el trienio concluyó con niveles de pobreza mayores a los que había antes de la crisis económico-sanitaria.

Los hallazgos de esta sección pueden sintetizarse de la siguiente manera: 1. En el periodo 2014-2021 hubo avances y retrocesos en el desarrollo nacional y de Jalisco. 2. Las dinámicas de la producción, el empleo y la

pobreza mostraron que Jalisco tuvo relativamente un mejor desempeño que la economía nacional. 3. Las mencionadas dinámicas fueron distintas antes y después de la crisis económico-sanitaria de 2020. 4. El trienio 2019-2021 concluyó con: a) caídas en los niveles en la producción y en las actividades económicas, b) un pequeño crecimiento del empleo formal, y c) niveles de pobreza mayores a los que había antes de la crisis económico-sanitaria.

Análisis estadístico entre el trienio 2019-2021 y el periodo 2014-2021

Esta sección analiza estadísticamente los indicadores nacionales y jaliscienses del desarrollo y sus relaciones durante el trienio 2019-2021 y el periodo 2014-2021. Los análisis se presentan utilizando cuadros estadísticos. Particularmente, el cuadro 31.5 muestra la estadística descriptiva de las series de producción, empleo y pobreza. El cuadro 31.6 muestra las correlaciones *pairwise* de las series de producción y pobreza por ingresos laborales. El cuadro 31.7 muestra las correlaciones *pairwise* del empleo formal y pobreza por ingresos laborales. Por facilidad analítica, todas las series se expresan en términos de sus tasas anuales de crecimiento y las estimaciones refieren al periodo 2014-2021 y al trienio 2019-2021.

El cuadro 31.5 confirma que los indicadores jaliscienses tuvieron un mejor desempeño que los nacionales durante el periodo 2014-2021. Las tasas estatales de crecimiento de la producción y del empleo fueron mayores y más estables que las nacionales. El porcentaje promedio de la población estatal en situación de pobreza (27.9%) fue menor que su contraparte nacional (41.7%). El cuadro también muestra que las series de la producción y del empleo fueron asimétricas a la izquierda y leptocurticas y que las series de la pobreza siguieron distribuciones normales. Estos hallazgos denotan que las actividades económicas y el empleo formal tuvieron más similitudes entre sí que con la pobreza.

Cuadro 31.5. Estadística descriptiva de las series de nacionales y estatales de producción, empleo y pobreza

Estadístico	Tasa de crecimiento de la actividad económica (%)		Tasa de crecimiento de trabajadores asegurados en el IMSS (%)		Porcentaje de la población en pobreza por ingresos (%)	
	México	Jalisco	México	Jalisco	México	Jalisco
2014-2021						
Promedio	1.1687	2.0375	2.7540	3.5842	41.6809	27.9034
Desv. estándar	4.2299	5.1902	2.5726	2.4926	2.0661	2.7310
Coef. de variación	3.6192	2.5474	0.9341	0.6954	0.0496	0.0979
Mínimo	-14.6379	-16.9458	-4.2654	-2.5310	36.6367	23.6270
Máximo	13.3495	16.6942	4.6236	6.5733	46.0169	33.7211
Sesgo	-1.1189	-1.0915	-1.8581	-1.2719	-0.0572	0.5264
Curtosis	9.1848	8.6166	5.1257	3.8039	2.8639	2.3454
Jarque-Bera	57.6789	48.4155	24.4376	9.4897	0.0408	1.9851
P-value	0.0000	0.0000	0.0000	0.0087	0.9798	0.3706
Observaciones	32	32	32	32	31	31
2019-2021						
Promedio	-0.9579	-0.3731	0.6533	1.3742	40.4334	26.1952
Desv. estándar	6.3506	7.8747	3.2638	2.6184	2.3966	1.3313
Coef. de variación	-6.6298	-21.1035	4.9962	1.9054	0.0593	0.0508
Mínimo	-14.6379	-16.9458	-4.2654	-2.5310	36.6367	23.9117
Máximo	13.3495	16.6942	4.5311	4.4116	46.0169	28.9494
Sesgo	0.0902	0.0342	-0.4562	-0.5143	0.9167	0.2715
Curtosis	4.7404	4.2387	1.6809	1.5860	4.0221	3.2384
Jarque-Bera	1.5308	0.7696	1.2862	1.5286	2.0195	0.1612
P-value	0.4652	0.6806	0.5257	0.4657	0.3643	0.9225
Observaciones	12	12	12	12	11	11
Notas: las series completas de producción y trabajadores asegurados en el IMSS comprenden datos trimestrales para el periodo 2014:T1 a 2021:T4. Las observaciones de las series de pobreza por ingresos para los trimestres 2020:T2 y 2021:T2 no se incluyen, debido a que el INEGI suspendió la recolección de información de la ENOE a causa de la contingencia sanitaria por la covid-19. En las series de pobreza por ingresos no existen observaciones para el segundo trimestre de 2020 y 2021, por esa razón el número de observaciones es menor.						
Fuente: elaboración propia con base en datos del Coneval, el IMSS y el INEGI.						

El cuadro 31.5 indica que hubo varios indicadores económicos que se deterioraron durante el trienio 2019-2021. Particularmente, las tasas de crecimiento de la producción y del empleo del trienio fueron menores y menos estables que sus contrapartes del periodo 2014-2021. Sin embargo, los porcentajes promedio de la población en situación de pobreza en el trienio fueron menores que sus contrapartes del periodo 2014-2021. El cuadro, además, muestra que todas las series siguieron distribuciones normales. Este hallazgo sugiere que, en el trienio 2019-2021, hubo cambios significativos en las estructuras de las actividades económicas y del empleo formal nacionales y jaliscienses.

El cuadro 31.6 muestra las correlaciones de las series del crecimiento de la producción y de la pobreza durante el periodo 2014-2021. El cuadro muestra que en ningún momento hubo correlaciones significativas entre el crecimiento de la producción y de la pobreza. El cuadro también muestra una correlación positiva y significativa entre el crecimiento de la pobreza nacional y jalisciense (0.5578). El cuadro, además, muestra una correlación elevada positiva y significativa entre las tasas de crecimiento de la producción nacional y jalisciense (0.8800). Más aún, el cuadro muestra que estas correlaciones positivas y significativas fueron más robustas durante el trienio 2019-2021.

Estos hallazgos sugieren la existencia de algunos hechos estilizados entre las relaciones entre la producción y la pobreza. Estos hechos son los siguientes: 1. El crecimiento económico no necesariamente reduce la pobreza. 2. La pobreza nacional no crece en la misma medida que la pobreza en Jalisco. 3. Las dinámicas de producción nacional y jalisciense están vinculadas. 4. Se fortalecieron las relaciones directas entre la pobreza nacional y la jalisciense y entre la producción nacional y la jalisciense durante el trienio 2019-2021. Estos hechos implican que el crecimiento de la economía jalisciense y la reducción de la pobreza estatal podrían promoverse mediante políticas coordinadas en los niveles nacional y estatal.

Cuadro 31.6. Correlaciones *pairwise* de las series de producción y pobreza por ingresos laborales

Correlación/ p-value	IGAE (%)	ITAE (%)	Pobreza (%)	
		Jalisco	Nacional	Jalisco
2014-2022				
IGAE	1.0000			
ITAE	0.8800	1.0000		
Jalisco	0.0000			
Pobreza	-0.3286	-0.3464	1.0000	
Nacional	0.0762	0.0608		
Pobreza	-0.1861	-0.1320	0.5578	1.0000
Jalisco	0.3247	0.4869	0.0014	
2019-2021				
IGAE	1.0000			
ITAE	0.9141	1.0000		
Jalisco	0.0002			
Pobreza	-0.5193	-0.6059	1.0000	
Nacional	0.1240	0.0634		
Pobreza	-0.1871	-0.2264	0.8326	1.0000
Jalisco	0.6047	0.5293	0.0028	
Notas: los valores en negritas indican que las correlaciones son estadísticamente significativas a un nivel de confianza del 95%. Los valores en itálicas se refieren a los p-valores de las correlaciones. Las correlaciones se calculan a partir de las tasas de crecimiento anuales de la actividad económica y del porcentaje de población en pobreza por ingresos laborales nacional y de Jalisco. Las series completas de producción y del porcentaje de población en pobreza comprenden datos trimestrales para el periodo 2014:T1 a 2021:T4.				
Todas las series en tasas de crecimiento anuales. OBS por serie 2014-2021: 30; OBS por serie 2019-2021: 10.				
Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI.				

El cuadro 31.7 muestra las correlaciones de las series del crecimiento del empleo y de la pobreza durante el periodo 2014-2021. Muestra la existencia de correlaciones significativas y negativas entre el crecimiento en el empleo y en la pobreza y que la mencionada correlación a nivel nacional (-0.6291)

fue más elevada, en valor absoluto, que a nivel estatal (-0.5346). El cuadro, además, muestra que hay una correlación elevada positiva y significativa entre las tasas de crecimiento del empleo nacional y jalisciense (0.9398). Estas correlaciones fueron más robustas durante el trienio 2019-2021.

Cuadro 31.7. Correlaciones <i>pairwise</i> del empleo formal y pobreza por ingresos laborales				
Correlación/ p-value	IMSS		Pobreza	
	Nacional	Jalisco	Nacional	Jalisco
2014-2021				
IMSS				
Nacional	1.0000			
IMSS	0.9398	1.0000		
Jalisco	<i>0.0000</i>			
Pobreza	-0.6291	-0.5854	1.0000	
Nacional	<i>0.0002</i>	<i>0.0007</i>		
Pobreza	-0.3770	-0.5346	0.5578	1.0000
Jalisco	<i>0.0400</i>	<i>0.0023</i>	<i>0.0014</i>	
2019-2021				
IMSS				
Nacional	1.0000			
IMSS	0.9857	1.0000		
Jalisco	<i>0.0000</i>			
Pobreza	-0.8903	-0.9380	1.0000	
Nacional	<i>0.0006</i>	<i>0.0001</i>		
Pobreza	-0.5513	-0.6590	0.8326	1.0000
Jalisco	<i>0.0985</i>	<i>0.0382</i>	<i>0.0028</i>	
Notas: los valores en negritas indican que las correlaciones son estadísticamente significativas a un nivel de confianza del 95%. Los valores en itálicas se refieren a los p-valores de las correlaciones. Las correlaciones se calculan a partir de las tasas de crecimiento anuales del empleo formal y del porcentaje de población en pobreza por ingresos laborales nacional y de Jalisco. Las series completas de producción y del porcentaje de población en pobreza comprenden datos trimestrales para el periodo 2014:T1 a 2021:T4.				
Fuente: elaboración propia con datos del Coneval y el IMSS.				

Estos hallazgos también sugieren algunos hechos estilizados adicionales. Estos son los siguientes: 1. El empleo formal reduce la pobreza por ingresos en las economías nacional y jalisciense. 2. El empleo nacional no crece en la misma medida que el empleo en Jalisco. 3. Las dinámicas nacional y jalisciense del empleo están directamente relacionadas. 4. Las dinámicas nacional y jalisciense de la pobreza están directamente relacionadas. 5. Se fortalecieron las relaciones inversas entre el empleo y la pobreza durante el trienio 2019-2021. Estos hechos sugieren que el crecimiento del empleo formal en Jalisco podría lograrse mediante políticas coordinadas en los niveles nacional y estatales.

Finalmente, los principales hallazgos del análisis estadístico entre el trienio 2019-2021 y el periodo 2014-2021, fueron las siguientes: 1. En el trienio hubo cambios en las estructuras de la producción y el empleo del país y de Jalisco. 2. Las tasas de crecimiento de la producción y del empleo del trienio fueron menores y menos estables que sus contrapartes del periodo 2014-2021. 3. Las correlaciones entre la producción y la pobreza no fueron significativas. 4. En el trienio se robustecieron las relaciones directas entre la pobreza nacional y la de Jalisco y entre la producción nacional y la de Jalisco. 5. Se robustecieron las relaciones inversas entre el empleo y la pobreza en las economías nacionales y jaliscienses.

Conclusiones y discusión

Esta investigación ha estudiado el desarrollo económico nacional y de Jalisco durante el trienio 2019-2021. Teóricamente, la investigación se ha sustentado en la macroeconomía del desarrollo. Así se ha asumido que el desarrollo depende en buena medida de las dinámicas y comportamientos de la producción, el empleo y la pobreza. Metodológicamente, la investigación se ha sustentado en cuadros descriptivos, gráficas comparativas y el análisis estadístico de los indicadores. La muestra utilizada ha incluido series trimestrales de la actividad económica, de los trabajadores asegurados en el IMSS y de la pobreza por ingresos laborales del periodo 2014-2021.

Los hallazgos relativos al panorama macroeconómico durante el trienio 2019-2021 pueden sintetizarse de la siguiente manera: 1. El desarrollo económico del país manifestó retrocesos durante el trienio 2019-2021. 2. El

país estuvo en recesión y crisis económica desde 2019. 3. La crisis económica se exacerbó por la crisis sanitaria de la covid-19 en 2020. 4. La inflación se aceleró significativamente durante el trienio. 5. Las finanzas públicas nacionales se deterioraron. 6. Jalisco tuvo tasas de desempleo y de informalidad laboral más bajas que las nacionales en 2021. 7. Los indicadores económicos de Jalisco oscilaron alrededor del 7% con respecto a los nacionales en 2021.

Los principales hallazgos sobre la economía mexicana y su dinámica sectorial con la economía jalisciense fueron los siguientes: 1. La producción nacional y por sectores tuvieron comportamientos y dinámicas relativamente independientes durante el periodo 2014-2021. 2. La producción en el sector primario (secundario) registró el mayor (menor) crecimiento y la dinámica sectorial más (menos) estable. 3. Las relaciones de producción entre la economía nacional y la jalisciense dependieron, en orden de importancia, de los servicios y de la industria. 4. Hubo similitudes entre las dinámicas de la actividad económica, de la ocupación de la población y del crecimiento económico del país y de Jalisco.

Los hallazgos relativos a las dinámicas nacionales y estatales pueden sintetizarse de la siguiente manera: 1. En el periodo 2014-2021 hubo avances y retrocesos en el desarrollo nacional y de Jalisco. 2. Las dinámicas de la producción, el empleo y la pobreza mostraron que Jalisco tuvo relativamente un mejor desempeño que la economía nacional. 3. Las mencionadas dinámicas fueron distintas antes y después de la crisis económico-sanitaria de 2020. 4. El trienio 2019-2021 concluyó con: a) caídas en los niveles en la producción y en las actividades económicas, b) un pequeño crecimiento del empleo formal, y c) niveles de pobreza mayores a los que había antes de la crisis económico-sanitaria.

Los principales hallazgos del análisis estadístico, entre el trienio 2019-2021 y el periodo 2014-2021, fueron los siguientes: 1. En el trienio hubo cambios en las estructuras de la producción y el empleo del país y de Jalisco. 2. Las tasas de crecimiento de la producción y del empleo del trienio fueron menores y menos estables que sus contrapartes del periodo 2014-2021. 3. Las correlaciones entre la producción y la pobreza no fueron significativas. 4. En el trienio se robustecieron las relaciones directas entre la pobreza nacional y la de Jalisco y entre la producción nacional y la de Jalisco. 5. Se robustecieron las relaciones inversas entre el empleo y la pobreza en las economías nacional y jalisciense.

Los hallazgos tienen implicaciones sobre las políticas públicas del país y de Jalisco. Estas son las siguientes: 1. Es necesario ajustar las políticas nacionales adoptadas a fines de 2018; las mismas desaceleraron la economía en 2019 y agravaron la crisis económico-sanitaria de 2020. 2. Sería conveniente complementar las políticas orientadas a reducir la pobreza por ingresos laborales con políticas de promoción del empleo formal. 3. La coordinación de las políticas federales y estatales sería deseable para promover el desarrollo jalisciense. 4. Las políticas públicas deberían priorizar los servicios y la industria jaliscienses porque dichos sectores son los que más inciden en el desarrollo económico.

Finalmente, debe señalarse que los hallazgos sugieren que el trienio 2019-2021 definirá el desarrollo de los años venideros. Particularmente, el legado del trienio se verá reflejado en los rezagos en la producción y en la pobreza, pero también en los cambios en las estructuras de la producción y del empleo. Estos rezagos y cambios serán los retos que enfrentarán los hacedores de políticas públicas en el trienio 2022-2024. En este contexto, es previsible que Jalisco seguirá teniendo mejores indicadores que los nacionales. Pese a ello, no sobra enfatizar que las mejoras en los niveles de desarrollo dependerán de la estabilidad económica nacional y del manejo adecuado de las finanzas públicas.

Apéndice: base de datos

La base de datos utilizada en esta investigación incluye series trimestrales sobre la producción, el empleo y la pobreza por ingresos de México y Jalisco para el periodo 2014:T1 a 2021:T4. La producción nacional y estatal se miden respectivamente con el Indicador Global de la Actividad Económica (IGAE) y el Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal de Jalisco (ITAEE). El empleo y la pobreza se miden respectivamente con el número de trabajadores asegurados en el IMSS y el porcentaje de la población en pobreza por ingresos laborales. El cuadro 31.8 muestra las series de datos utilizadas y las fuentes de donde fueron recopiladas.

Cuadro 31.8. Series utilizadas y fuentes de información

Serie	Acrónimo	Fuente
Indicador Global de la Actividad Económica	IGAE	INEGI
Indicador Trimestral de la Actividad Económica	ITAE	INEGI
Trabajadores asegurados ante el IMSS	IMSS	IMSS
Porcentaje de la población en pobreza por ingresos laborales	POB	Coneval
Notas: las series del IGAE y el ITAE de Jalisco y del Estado de México están ajustadas por estacionalidad. Las series de trabajadores asegurados ante el IMSS incluyen el número total de puestos de trabajo permanentes y eventuales. Las series de porcentaje de la población en pobreza considera el porcentaje de la población por debajo de las líneas de pobreza por ingresos, calculadas por el Coneval a nivel nacional y estatal. Las series comprenden datos trimestrales para los años 2014 a 2021.		
Fuente: elaboración propia.		

Referencias

- ADELOWOKAN, O. A., Maku, O. E., Babasanya, A. O. y Adesoye, A. B. (2019). Unemployment, poverty and economic growth in Nigeria. *Journal of Economics y Management*, 35(1), pp. 5-17. En <https://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.cejsh-74fc6290-28co-4b14-8b39-8147bab8ac30/c/01.pdf>
- AGÉNOR, P. R. (2007). The mini-integrated macroeconomic model for poverty analysis. En P. R. Agénor, A. Izquierdo y H. T. Jensen (eds.), *Adjustment Policies, Poverty, and Unemployment: The IMMPA Framework* (pp. 110-177). Blackwell, Padstow.
- AGÉNOR, P. R., Izquierdo, A. y Fofack, H. (2007a). The complete IMMPA framework for low-income economies. En P. R. Agénor, A. Izquierdo y H. T. Jensen (eds.), *Adjustment Policies, Poverty, and Unemployment: The IMMPA Framework* (pp. 234-328). Blackwell, Padstow.
- AGÉNOR, P. R., Fernandes, R., Haddad, E. y Jensen, H. T. (2007b). Stabilization, policy poverty and unemployment in Brazil. En P. R. Agénor, A. Izquierdo y H. T. Jensen (eds.), *Adjustment Policies, Poverty, and Unemployment: The IMMPA Framework* (pp. 329-382). Blackwell, Padstow.
- AGÉNOR, P. R., Jensen, H. T., Verghis, M., y Yeldan, E. (2007c). Disinflation, fiscal sustainability, and labor market adjustment in Turkey. En P. R. Agénor, A.

- Izquierdo y H. T. Jensen (eds.), *Adjustment Policies, Poverty, and Unemployment: The IMMPA Framework* (pp. 383-464). Blackwell, Padstow.
- AGÉNOR, P. R. y Montiel, P. J. (2015). *Development Macroeconomics*. Cuarta edición Princeton University Press, Princeton.
- CI (2022). *Modelo Macroeconómico Tlacaélel*. En <https://www.consultoresinternacionales.com/modelo-macroeconomico-tlacaeelel>
- Coneval (2022). *Indicadores de pobreza laboral. Resultados nacionales y por entidad federativa*. En https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/ITLP-IS_pobreza_laboral.aspx
- DATAMEXICO (2022). *Comparación Jalisco-Entidad Federativa y México-País*. En <https://datamexico.org/es/profile/geo/Jalisco-jc?compare=mexico>
- ESQUIVEL, G. (2020). Los impactos económicos de la pandemia en México. *Revista Economía UNAM*, 17(51), pp. 28-44. En <https://doi.org/10.22201/fe.24488143e.2020.51.543>
- IMSS (2022). Puestos de Trabajo Registrados en el IMSS. En <http://datos.imss.gob.mx/dataset/asg-2022>
- LORÍA, E. (2020). México 2020-2024: Dos escenarios macroeconómicos. *Revista Mexicana de Economía y Finanzas*, 15(2), pp. 145-172. En <https://doi.org/10.21919/remef.v15i2.482>
- MEZA, F. (2020). Forecasting the Impact of the Covid-19 Shock on the Mexican Economy. *Covid Economics: Vetted and Real-Time Papers*, 1(48), pp. 210-225. En <https://cepr.org/file/9660/download?token=61UhHqnP>
- OSINUBI, T. S. (2005). Macroeconometric analysis of growth, unemployment and poverty in Nigeria. *Pakistan Economic and Social Review*, 43(2), pp. 249-269. En <https://www.jstor.org/stable/25825276>
- QUY, N.H. (2016). Relationship between economic growth, unemployment and poverty: Analysis at provincial level in Vietnam. *International Journal of Economics and Finance*, 8(12), pp. 113-119. En <https://pdfs.semanticscholar.org/3815/e7c3f400b1b18ae2f38dodfc7a95a205c324.pdf>
- REYES-ORTIZ, G. E., Mendoza-Sáenz, C. A. y Robayo-Piñera, E. L. (2021). Países de la Alianza del Pacífico 2000-2021: Efectos del Covid-19 en el crecimiento y la reactivación económica. *Revista Finanzas y Política Económica*, 13(1), pp. 99-113. En <https://doi.org/10.14718/revfinanzpolitecon.v13.n1.2021.5>
- RUIZ PORRAS, A. (24 de mayo de 2022). Análisis y prospectiva de la producción y el empleo en Colima y Jalisco. Análisis de Política Macroeconómica. *Plataforma Economía de Jalisco*. CUCEA-Universidad de Guadalajara. En <https://>

- economiaJalisco.cucea.udg.mx/app/analisis-comparativo/politica-macroeconomica/53
- RUIZ PORRAS, A. y Anguiano Pita, J. E. (2020). La economía mexicana en tiempos de la Covid. En A. Ruiz Porras (ed.), *Economía, Salud y Políticas Públicas* (pp.11-32). Universidad de Guadalajara, Guadalajara. En <https://www.cucea.udg.mx/include/publicaciones/coorinv/pdf/EconomiaSaludyPoliticPublicas.pdf>
- RUIZ PORRAS, A. y Anguiano Pita, J. E. (15 de febrero de 2022). *Prospectiva macroeconómica para México y Jalisco (2021-2023)*. *Producción y empleo Políticas macroeconómicas*. Universidad de Guadalajara y Plataforma Economía de Jalisco. En <http://economiaJalisco.cucea.udg.mx/app/analisis-comparativo/politica-macroeconomica/47>
- SALAS, C., Quintana, L., Mendoza, M. A. y Valdivia, M. (2020). Distribución del ingreso laboral y la pobreza en México durante la pandemia de la Covid-19. *El Trimestre Económico*, 83(348), pp. 929-962. En <https://doi.org/10.20430/ete.v87i348.1148>
- SHALAL, A. (20 de enero de 2022). IMF sees cost of Covid pandemic rising beyond \$12.5 trillion estimate. *Reuters*. En <https://www.reuters.com/business/imf-sees-cost-Covid-pandemic-rising-beyond-125-trillion-estimate-2022-01-20/>

32. Comportamiento de los principales indicadores económicos: una percepción ciudadana

José Medina Mora Icaza

Introducción

El estado de Jalisco es uno de los referentes a nivel nacional; durante la última década se ha posicionado en los primeros lugares en aportación al Producto Interno Bruto (PIB) del país, destacando principalmente en el desarrollo de sectores como el agroalimentario, tecnológico y turístico. Asimismo, Jalisco ha ocupado los primeros lugares nacionales en generación de empleo, inversión, exportación y productividad.

El periodo de 2018 a 2021 no ha sido fácil para la entidad ni para el resto del país, al pasar por un periodo de contingencia derivado de una pandemia insólita por el virus de la covid-19 y de factores que inciden en el desarrollo económico y que se han ido agravando como la inseguridad.

En este trabajo realizaremos un recorrido por algunos de los principales indicadores del desarrollo económico de Jalisco en el periodo 2018-2021, con base en fuentes locales y nacionales, con la finalidad de conocer su comportamiento, así como los desafíos que han enfrentado en el periodo. Posteriormente, compartiremos la propuesta de un nuevo modelo de desarrollo para Jalisco, el cual, parte de una visión integral que no solo tiene potencial para transformar a la entidad, sino a todo México.

Contexto pandemia 2020-2021

La pandemia de la covid-19 generó una serie de crisis entre las que, por supuesto, se encuentra la crisis económica. México registró una caída profunda de 9% de la actividad económica en 2020, así como la pérdida 1 100 000 empleos en solo cinco meses por la contingencia y la parálisis en múltiples sectores de la economía. Esto se derivó en el cierre de 1 millón de empresas micro y pequeñas en México, generalmente, al ser las que menos estructura tenían para soportar una crisis tan prolongada como la que vivimos.

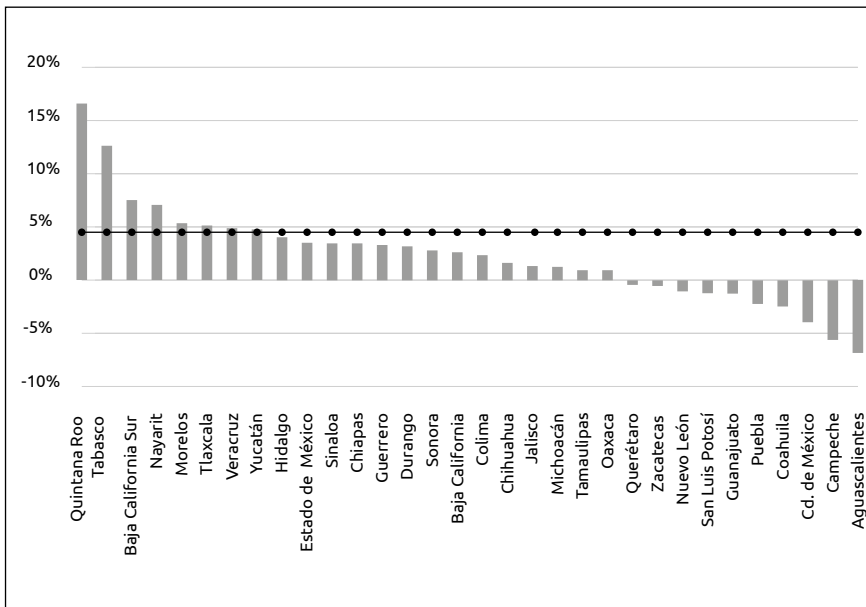
En este periodo, las empresas y todo el sector económico enfrentamos el desafío de proteger la salud de los colaboradores a la par de la salud de las empresas. Al gobierno, en todos sus niveles, se les solicitó apoyo para mitigar los efectos de la crisis en las empresas y seguir conservando los empleos.

A nivel estatal, en Jalisco nos encontramos con un gobierno que desarrolló un programa de “reactivación económica” en apoyo a empresas de todos los tamaños, e instaló mesas temáticas para dialogar con especialistas y tomar decisiones sobre cada etapa de la contingencia.

De acuerdo con el sitio *reactivacióneconómica.jalisco.gob.mx* del gobierno del estado, en el año 2020 se destinaron 1 070 millones de pesos para reactivar los sectores productivos de Jalisco, a través de inyección de liquidez, recapitalización y financiamiento de las cadenas productivas. Sin embargo, gran parte de estos recursos se adquirieron con base en una deuda que también es importante cuidar.

Crecimiento económico

De acuerdo con información de México Cómo Vamos, Jalisco registró una fuerte caída en la tasa de crecimiento en 2020 ante un escenario complicado, pero en el primer semestre de 2021 empezó una ligera recuperación, la cual se estancó a finales del año, registrando un crecimiento menor al 3.4% al cuarto trimestre de 2021.



Gráfica 32.1. Tasa de crecimiento anual, 2021, por estados

Fuente: México Cómo Vamos (2022).

En cuanto a la productividad, de acuerdo con información de los semáforos económicos de México Cómo Vamos, al cuarto trimestre de 2021 se registra por encima del promedio nacional, aunque con una baja importante respecto a 2020, pasando de 163 a 146 pesos producidos por hora trabajada.

Mientras que las ventas al extranjero, en 2020 fueron considerablemente afectadas con una caída de 7.2%. Sin embargo, para 2021 el estado retomó el vuelo y las empresas realizaron ventas al extranjero por 23 161 millones de dólares, lo que representó una variación anual de 15.3% respecto al año más afectado por la pandemia, que fue 2020.

Otro elemento que refleja el crecimiento económico y el valor de Jalisco para la nación es la posición de la entidad en el PIB nacional. En este indicador, de 2018 a 2021 el estado se ha mantenido en el cuarto lugar, lo cual nos indica que, a pesar del complicado escenario de este periodo, Jalisco sigue estando entre los que más le aporta al crecimiento nacional.

Situación similar es reflejada por la competitividad. En el periodo estudiado, se pasó del lugar 6 al 5 nacional en el *ranking* del Instituto Mexi-

cano para la Competitividad (IMCO, 2022), que da seguimiento a diversos factores determinantes para la competitividad como la capacidad de atraer y retener inversión, la innovación, las condiciones laborales, el manejo sostenible del medio ambiente, el estado de derecho, entre otros.

Producción agroalimentaria

La producción agroalimentaria es una de las principales impulsoras del crecimiento económico de Jalisco. La entidad llegó a 2018 con una serie de récords en materia agroalimentaria, alcanzando el primer lugar en la producción de huevo, leche, pollo y carne de cerdo, destacando la labor de los productores de regiones como los Altos. Además, se registraba un liderazgo nacional en la producción de agave, tamarindo, chía, caña de azúcar y maíz de grano.

Al llegar a 2021, la producción agropecuaria jalisciense ha mantenido el liderazgo nacional con 41 254 873 toneladas producidas en dicho año, de acuerdo con cifras oficiales del gobierno federal publicadas en el reporte de Expectativas Agroalimentarias 2022 que incluye también el balance 2021.

La producción agrícola, pecuaria y pesquera de Jalisco representó 14% del total nacional al registrar 294.5 millones de toneladas.

En cuanto al valor de la producción, también se ocupó el primer lugar, seguido por el estado de Michoacán, pero con una importante diferencia entre ellos: Jalisco acumuló 195 252 millones de pesos, mientras que Michoacán 104 133 millones de pesos.

Respecto al sector pecuario, Jalisco ocupa el primer lugar, con el 22.8% de la producción total nacional.

En la producción de aguacate, en 2015 se produjeron 119 647 toneladas, cifra que siguió aumentando y para 2020 incluso se duplicó a 248 192 toneladas, según información del Servicio de Agroalimentación y Pesquera del gobierno federal. La producción de aguacate se ha diversificado por el territorio estatal, pasando por las zonas Sur, Sureste y Altos Sur, principalmente.

Este crecimiento posiciona a la entidad en el segundo lugar nacional en la producción de este llamado “oro verde”. El aguacate jalisciense, hoy, se exporta a 21 países de América del Norte y Europa.

En el tema de las *berries* también se ha tenido un crecimiento importante. Para 2018, Jalisco ya se destacaba por su liderazgo nacional en la producción de frambuesa y arándano, cuya producción siguió aumentando y, para 2021, se produjeron diez mil hectáreas de frutos rojos, además de que el 50% de las exportaciones nacionales de frutos rojos salieron de Jalisco.

De acuerdo con el Monitoreo de Indicadores del Desarrollo (MIDE) Jalisco, la participación de la entidad en el PIB agropecuario nacional se ha mantenido en el periodo, a pesar de la pandemia, logrando un crecimiento considerable en 2020, reflejado en el dato reportado en 2021.

Cuadro 32.1. Participación de Jalisco en el PIB agropecuario nacional, 2018-2021

Año	Porcentaje de participación en el PIB agropecuario nacional
2018	11.77
2019	-
2020	11.97
2021	12.24
Nota: de 2019 no se pudo calcular la información, pues se genera y procesa en 2020 (periodo de pandemia).	
Fuente: MIDE Jalisco (2022).	

El crecimiento del agro ha sido equivalente con el de las exportaciones de productos de la entidad. El balance de Jalisco en los sectores agroalimentario y pecuario es positivo, y en 2021 muestra una importante recuperación, así como la conservación de su liderazgo a nivel nacional, lo cual alimenta las expectativas positivas que plantea el gobierno federal para el sector en los siguientes años, y representa un aliciente para la seguridad alimentaria y los compromisos de México hacia el exterior.

Exportación

En 2018, Jalisco registró una exportación de productos a 81 países del mundo, lo que representó un incremento de más del 50% respecto del año 2012.

De acuerdo con información de la Secretaría de Desarrollo Económico del estado, el principal subsector exportador de productos es el de la

fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos, seguido por la industria de bebidas y el tabaco, y posteriormente la industria del plástico y del hule.

Actualmente, la participación porcentual de las exportaciones de Jalisco sobre las nacionales se ha mantenido, con algunas bajas y altas en el periodo, pero sin grandes cambios.

Cuadro 32.2. Participación de Jalisco en exportaciones nacionales, 2018-2021

Año	Porcentaje de participación de Jalisco en exportaciones nacionales
2018	5.27
2019	5.19
2020	5.36
2021	5.27
Fuente: MIDE Jalisco (2022).	

Empleo y ocupación

El empleo es un elemento importante para el crecimiento económico, pues su aumento o decremento refleja el comportamiento de los sectores productivos.

Como se mencionó previamente, a nivel nacional el empleo fue duramente afectado por la crisis económica derivada de la covid-19, y el 2021 aún no logró recuperar todos los empleos que se perdieron.

Cuadro 32.3. Empleos registrados en el IMSS a nivel nacional, 2018-2021

Año	Número de empleos registrados en el IMSS
2018	19 532 177
2019	20 174 011
2020	20 490 397
2021	19 821 651
Fuente: Cubos dinámicos, IMSS (2022).	

En el caso de Jalisco, de 2018 a 2020 se mostraron crecimientos sostenidos. Sin embargo, en 2021 se registraron 35 171 empleos menos respecto del 2020.

Cuadro 32.4. Empleos registrados en el IMSS en Jalisco, 2018-2021	
Año	Número de empleos registrados en el IMSS-Jalisco
2018	1 723 991
2019	1 778 570
2020	1 822 293
2021	1 787 122
Fuente: Cubos dinámicos, IMSS (2022).	

El tránsito hacia la formalidad ha sido un reto que se ha asumido en Jalisco desde hace algunas décadas, logrando un avance lento en el proceso pero registrando una reducción considerable de la informalidad en el periodo contemplado. En 2018 la tasa de informalidad se registraba en 49.3% y en 2021 es casi 3 puntos porcentuales menor: 46.8%.

Inversión

La inversión extranjera directa (IED) ha sido un rubro en donde Jalisco se ha mantenido en una posición importante, y es uno de los que menos resultó afectado por la pandemia.

En 2019 se presentó un repunte en la inversión, pero en 2020 y 2021 se superó, incluso, lo obtenido. En 2020, Jalisco atrajo inversión extranjera directa (IED) por 2 133 millones de dólares; 38% más que la IED que se registró en 2019, en una situación muy diferente a la del país, pues a nivel nacional en 2020 se registró una disminución en la inversión de 19%.

Para 2021 se tuvo un buen comportamiento en los primeros tres trimestres, pero se detuvo un poco al cierre del año, aunque dicha captación le permitió ubicarse en los primeros lugares nacionales.

**Cuadro 32.5. Registro de inversión extranjera directa en Jalisco, 2018-2021
(millones de dólares)**

Año	IED Jalisco
2018	842.6
2019	1 554.9
2020	2 152
2021	2 098.3

Fuente: MIDE Jalisco, con datos de Secretaría de Economía (2022).

Turismo

El sector turismo ha sido uno de los más afectados por la contingencia derivada de la pandemia de la covid-19, de ahí que se explique la baja en indicadores como la ocupación hotelera y el PIB estatal del sector turístico.

En cuanto a la ocupación hotelera, de 2019 a 2020 se registró una caída muy importante del 23.55%. Pero es de destacar el impulso que se le dio al sector nuevamente en 2021 y la recuperación alcanzada al cierre del año.

Cuadro 32.6. Ocupación hotelera en Jalisco, 2018-2021

Año	Porcentaje mensual de ocupación hotelera
2018	57.04
2019	55.37
2020	31.82
2021	54.65

Fuente: MIDE Jalisco (2022).

En este sentido, el PIB turístico, que muestra el valor de los bienes, servicios y actividades del sector turismo y su aportación a la economía, que también registró una caída de 2019 a 2020, para 2021 se empezó a recuperar, a pesar de que aún no logró regresar a los buenos resultados de 2018 y 2019.

Cuadro 32.7. PIB turístico de Jalisco, 2018-2021	
Año	PIB turístico (millones de pesos)
2018	152 900
2019	156 471
2020	66 499
2021	73 641
Fuente: MIDE Jalisco, 2022.	

Innovación, emprendimiento y desarrollo tecnológico

El estado de Jalisco se ha denominado en ocasiones líder en innovación y un impulsor del ecosistema en el país. En este sentido, durante los últimos tres años, se ha visto un avance considerable en la generación de espacios y condiciones para el impulso a la innovación y al desarrollo tecnológico en la entidad. Sin embargo, cabe mencionar que esta también fue una de las áreas más impactadas por la reducción presupuestal en el periodo de pandemia, para ser destinado al área de salud.

Un indicador al respecto son los centros para el desarrollo de cultura de emprendimiento innovador, los cuales son espacios que buscan fortalecer el desarrollo económico de las regiones a partir del impulso al desarrollo tecnológico y la innovación. Al respecto, en 2018 no se tenía ningún centro de este tipo, mientras que para 2021 se cuenta con nueve centros.

Además, dichos centros se encuentran en diversas regiones de la entidad y trascienden al área metropolitana de Guadalajara (AMG): 1. REDi Área Metropolitana de Guadalajara. 2. REDi Ocotlán. 3. REDi Zapotlán el Grande. 4. REDi Mascota. 5. REDi Arandas. 6. REDi Cocula. 7. REDi Tamazula de Gordiano. 8. REDi Zapopan. 9. REDi Zapotlanejo.

Por su parte, el Fondo Jalisco de Fomento Empresarial (Fojal) incrementó ante la pandemia el monto de financiamiento en 2020 y 2021 para impulsar el emprendimiento y crecimiento de las MiPyMes, inversión que en 2019 se había reducido considerablemente.

Cuadro 32.8. Montos de financiamiento FOJAL, 2018-2021

Año	Fondo (pesos)
2018	1 264 733 061.67
2019	856 347 222.86
2020	1 540 664 941.76
2021	2 047 298 877.78

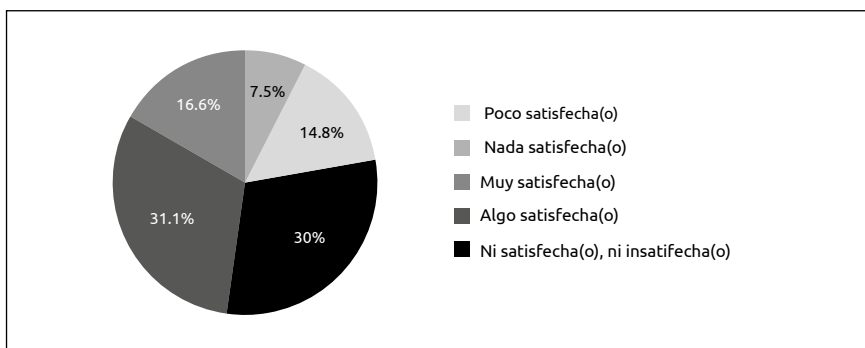
Fuente: MIDE Jalisco, 2022.

Las solicitudes de patentes registradas ante el IMPI (Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial) son otro indicador clave del avance en innovación en una entidad. En el caso de Jalisco, de 2018 a 2021 aumentaron (de 23.61 a 27), a pesar de que los aumentos no fueron constantes.

Sobre el tema de patentes, el IMCO en su Índice de Competitividad Estatal 2022 contempla que Jalisco se considera el estado más innovador de México, al desarrollar 5.73 patentes por cada cien mil personas económicamente activas durante 2021, a comparación de casi la mitad de las entidades en donde dicha cifra de patentes fue menor a 1.

Percepción ciudadana

Es indispensable conocer la percepción de la ciudadanía sobre la situación económica de la entidad, de manera complementaria a los indicadores objetivos. La Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Calidad de Vida aplicada por Jalisco Cómo Vamos en el AMG revela que, en 2020, dos de cada diez personas se sintieron “poco o nada” satisfechas con su situación económica actual.

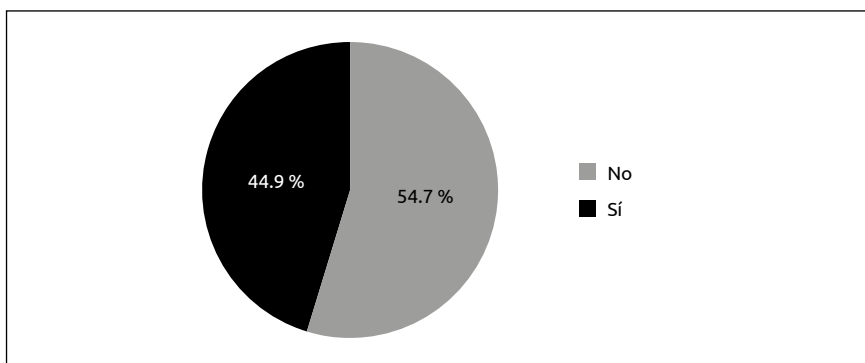


Gráfica 32.2. Satisfacción con su situación económica actual. Porcentaje de respuestas en el AMG

Fuente: Encuesta de percepción ciudadana sobre calidad de vida, Jalisco Cómo Vamos (2020).

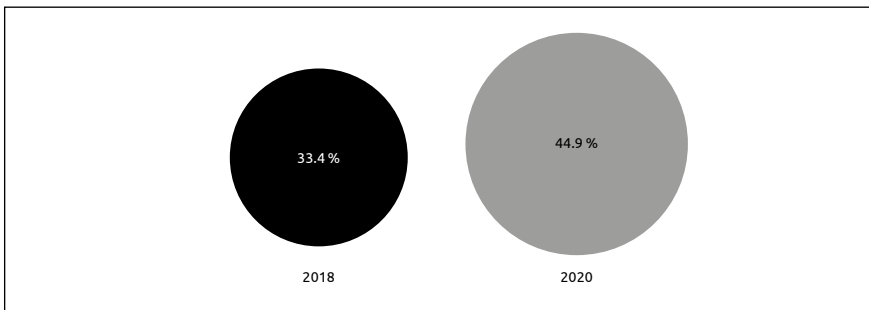
Al preguntar sobre si en los últimos tres meses se preocuparon por que los alimentos se acabaran en su hogar por falta de dinero u otros recursos, 44.5% de las personas en el AMG dijeron que sí se preocuparon en el año 2020.

Esta misma pregunta se contempló también en la encuesta aplicada en 2018, y en las respuestas se observa que de 2018 a 2020 11.5% de personas pasaron a preocuparse por alimentos en la región más económicamente activa del estado, y con el 62% de la población total.



Gráfica 32.3. Preocupación porque se acabaran los alimentos en su hogar en los últimos tres meses. Porcentaje de respuestas en el AMG

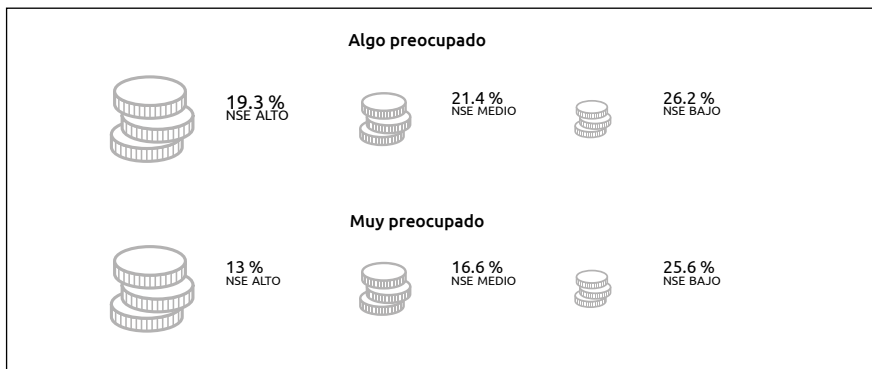
Fuente: Encuesta de percepción ciudadana sobre calidad de vida, Jalisco Cómo Vamos (2020).



Gráfica 32.4. Preocupación porque se acabaran los alimentos en su hogar en los últimos tres meses. Porcentaje de respuestas en el AMG. Histórico 2018 y 2020

Fuente: Encuesta de percepción ciudadana sobre calidad de vida, Jalisco Cómo Vamos (2020).

También se cuestionó sobre qué tan preocupados estaban de quedarse desempleados o perder su fuente de ingresos en los próximos doce meses. Al respecto, las personas del nivel socioeconómico bajo son las que en mayor medida se preocuparon por padecer de esta situación en el año 2020.



Gráfica 32.5. Preocupación por quedar desempleado o perder su fuente de ingreso en los próximos doce meses. Porcentaje de respuestas “algo” o “muy” preocupado en el AMG, por nivel socioeconómico

Fuente: Encuesta de percepción ciudadana sobre calidad de vida, Jalisco Cómo Vamos (2020).

Siguiendo con la percepción, pero ahora por parte de las y los empresarios, en Coparmex contamos con el instrumento “Data Coparmex” que busca generar información valiosa para el análisis, el monitoreo y la toma de decisiones en temas claves que nos preocupan y afectan a nivel nacional y local.

“Data Coparmex” cuenta con una serie de indicadores en temas y problemáticas clave como la economía, la seguridad, el actuar gubernamental, la corrupción, etc, y se alimenta de una encuesta que se aplica a socios Coparmex de todo México, y de fuentes externas como el INEGI, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otras.

Para observar el balance económico de Jalisco, revisamos los indicadores: “Ánimo para invertir”, “Mejores empleos” y “Gasto regulatorio”. El primero, el ánimo para invertir muestra que los empresarios tienen un mayor ánimo para invertir respecto al año anterior, pero consideran que la inseguridad y la incertidumbre económica y política son los principales obstáculos para que sus empresas crezcan. En este indicador, Jalisco se encuentra entre los diez estados con mayor ánimo para invertir.

En cuanto al indicador de “Mejores empleos”, que mide el porcentaje de trabajadores formales que ganan lo suficiente para cubrir la línea de bienestar familiar, el promedio nacional es de 52% y Jalisco se encuentra con 57.3%, también entre los primeros diez estados, pero con la oportunidad de seguir mejorando las condiciones laborales de las personas.

El “Gasto regulatorio” es un indicador muy importante para los empresarios porque monitorea el porcentaje de socios Coparmex que durante el último año han tenido algún problema al realizar trámites gubernamentales, ya que esto genera complicaciones para el pleno desarrollo de las empresas. En este caso, el promedio nacional es de 47.4% de quienes han tenido complicaciones, pero Jalisco está por encima de este porcentaje con 50.4%.

En este sentido, la percepción ciudadana y empresarial nos indica que en Jalisco aún existen problemáticas importantes que pueden limitar el crecimiento económico y las oportunidades de las personas de tener mejores ingresos y condiciones de alimentación y una vida de calidad.

Desafíos

Seguridad

Uno de los principales desafíos que enfrenta Jalisco para seguir creciendo su economía, a la par de garantizar la calidad de vida en sus habitantes, es

la seguridad. En los últimos años, siguiendo una tendencia nacional, se ha agravado la presencia de ciertos delitos en la entidad.

En cuanto a delitos del fuero común, desde 2018 se han registrado cifras altas de averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas. Cabe mencionar que la baja de 2020 se considera atípica en el tema, debido a que se presentó una contingencia que aisló a las personas en sus hogares y probablemente pudo incidir en cambios en el comportamiento de ciertos delitos.

Cuadro 32.9. Delitos del fuero común por cada cien mil habitantes, 2018-2021	
Año	Delitos
2018	1 975.4
2019	1 879.45
2020	1 505.76
2021	1 514.4
Fuente: MIDE Jalisco, 2022.	

Los homicidios dolosos tuvieron cifras delicadas en 2018 y sobre todo en 2019. Sin embargo, empezaron a bajar en 2020, pero de nuevo incrementaron en 2021.

Cuadro 32.10. Homicidios dolosos, 2018-2021	
Año	Homicidios dolosos registrados (carpetas de investigación)
2018	1 993
2019	2 019
2020	1 754
2021	1 825
Fuente: MIDE Jalisco, 2022.	

El reporte de incidencia delictiva que realiza Jalisco Cómo Vamos en conjunto con el Observatorio Nacional Ciudadano (ONC) a partir del registro oficial de carpetas de investigación sobre delitos patrimoniales y

contra la integridad ha tenido dos ediciones, uno en 2020 y otro en 2021, teniendo registros de las tasas de delitos de los años 2019, 2020 y 2021.

En 2020 se observan variaciones a la baja en delitos patrimoniales, pero un aumento en los delitos contra la integridad física, como homicidio culposo. Sin embargo, se hace referencia a que la reducción de ciertas carpetas en 2020 pudo deberse a un comportamiento “atípico” motivado por el cambio en la dinámica social.

Respecto de 2021 se observan de nuevo incrementos en homicidio doloso, culposo, secuestro, robo de vehículo y violación, mientras que las reducciones se observaron en delitos patrimoniales como robo a transeúnte y a negocio, además de bajas en extorsión y trata.

Cuadro 32.11. Delitos en Jalisco, 2019-2021 (comparativa de tasas)

Delito	Tasa 2019	Tasa 2020	Tasa 2021
Homicidio doloso	25.10	11.21	22.43
Secuestro	0.24	0.16	0.23
Violación	5.20	4.40	6.14
Narcomenudeo	20.65	12.73	13.43
Homicidio culposo	8.67	10.4	10.86
Robo a vehículos	239.28	152.06	152.4
Feminicidio (población total)	0.73	0.81	0.00
Feminicidio (población femenina)	1.44	1.59	1.58
Robo con violencia	330.05	254.42	223.6
Robo a transeúnte	182.82	132.77	106.47
Extorsión	8.58	8.71	6.69
Robo a casa habitación	81.43	57.66	43.51
Robo a negocio	178.44	120.77	89.49
Trata de personas	0.05	0.20	0.14

Fuente: Jalisco Cómo Vamos y ONC (2021).

Pobreza

Otro desafío puntual que enfrenta Jalisco es que, a pesar del crecimiento económico, las oportunidades no están llegando a todos y la pobreza sigue incrementando.

El reporte sobre pobreza multidimensional 2020 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) basado en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) que realiza el INEGI, refleja el aumento en la pobreza que se presentó en México de 2018 a 2020, y Jalisco no fue la excepción.

A nivel nacional, de 2018 a 2020 hay 3.8 millones de mexicanos más en pobreza, llegando a 43.9% de habitantes en dicha condición. También se incrementó la pobreza extrema (de 8.7 a 10.8 millones de personas) y 2.1 millones de personas más ingresaron a esta situación.

Las carencias sociales que más se presentaron en este periodo son las de acceso a servicios de salud, que pasó de 16.2% a 28.2%, reiterando las graves deficiencias en el acceso a un sistema de salud digno, y el rezago educativo, en donde indudablemente también la pandemia impactó de manera importante, sobre todo al conectarse con un sector educativo vulnerable.

De los 32 estados del país, 19 tuvieron un aumento en el porcentaje de población en situación de pobreza, entre ellos está Jalisco, donde aumentaron en 3.6% las personas en condición de pobreza. En millones de personas, esto representa 347 000 personas más que en un periodo de dos años pasaron a la pobreza.

En cuanto a pobreza extrema, también se tuvo un aumento preocupante que refleja que algo no estamos haciendo bien porque no hemos logrado articular el crecimiento económico con más oportunidades y condiciones de desarrollo para que ninguna persona se quede atrás.

Cuadro 32.12. Pobreza multidimensional en Jalisco (porcentaje)

2016	2018	2020
30.5	27.8	31.4

Fuente: Coneval (2020).

Cuadro 32.13. Pobreza en Jalisco en millones de personas

2018	2020
2 285.8	2 633.4

Fuente: Coneval, 2020.

Cuadro 32.14. Pobreza extrema en Jalisco

2018	2020
2.3%	3.0%

Fuente: Coneval, 2020.

Cuadro 32.15. Pobreza extrema en millones de personas

2018	2020
189.1	251.8

Fuente: Coneval, 2020.

Pobreza laboral

La pobreza laboral es una de las situaciones que generan más vulnerabilidad a las personas, ya que su ingreso no les es suficiente para poder acceder a la canasta básica alimentaria. México Cómo Vamos registró que Jalisco pasó de 26 a 25.7% en pobreza laboral del 4° trimestre de 2020 al 4° trimestre de 2021, situación que se complicó sobre todo en la pandemia, al registrar al 3° trimestre de 2020 la cifra de pobreza laboral más preocupante del periodo: 28.9%.

Desarrollo sostenible

Las grandes producciones alimentarias tienen el gran pendiente de equilibrarse con la protección al medio ambiente. La producción alimentaria utiliza importantes recursos ambientales como el agua, y la producción de ciertos alimentos genera afectaciones al subsuelo, lo cual requiere de innovaciones y alternativas que permitan seguir produciendo sin afectar al medio ambiente.

Factores externos

Sin duda, el factor externo que más se presentó en el periodo estudiado en la economía de Jalisco fue la pandemia de la covid-19 y sus efectos en materia de salud, economía, educación y dinámica social.

Sin embargo, el estado no está exento de otros factores que siempre deben considerarse para poderlos mitigar a tiempo. Uno de ellos tiene que ver con el nivel de vinculación global que tienen los sectores productivos, y el hecho de que cualquier problema en otro continente nos puede afectar. Otro factor es la inflación, la cual sin duda impacta el precio de insumos básicos y toda la cadena comercial.

Asimismo, los conflictos políticos y sociales que se presenten entre una nación y otra impactan la economía y los sectores financieros, y es indispensable que Jalisco se prepare de la mejor manera posible para este tipo de situaciones.

Conclusión y recomendación

Modelo de desarrollo inclusivo

A pesar de los avances que tiene Jalisco en materia económica, aún prevalecen importantes problemas que resolver para consolidar un estado con pleno desarrollo. La economía requiere seguir en recuperación para lograr dejar atrás la crisis vivida principalmente entre los años 2020 y 2021. Por ello, desde Coparmex planteamos la propuesta de construir un nuevo modelo de crecimiento que no solo se enfoque en lo económico, sino que también impulse el desarrollo social, ecológico y sustentable.

Ante la realidad que vivimos en Jalisco y en todo el país, es indispensable dialogar y trabajar en conjunto porque impulsar el crecimiento económico no es suficiente para lograr un mejor desarrollo; necesitamos un nuevo modelo que impulse el crecimiento de manera integral.

En Coparmex, antes de ser emprendedores somos ciudadanos y asumimos la responsabilidad de ser agentes de cambio para la sociedad. Des-

pués de 2021, un año de múltiples desafíos, proponemos transitar hacia un modelo de mercado con desarrollo inclusivo.

Este modelo ubica a la empresa como vehículo de cambio y pone al ciudadano al centro de las decisiones, mientras que considera al gobierno como facilitador de las condiciones para el desarrollo. Y se rige bajo los principios de respeto a la dignidad humana, libre competencia y subsidiariedad, y contempla veinte puntos principales:

1. Libertad de emprender, de invertir, de competir y de intercambiar bienes y servicios dentro de un marco legal y ético.
2. Respeto a los derechos humanos, igualdad ante la ley y fomento de la equidad, la inclusión y la diversidad.
3. Respeto a los derechos de propiedad privada de todo tipo de bienes: físicos, inmateriales y digitales, como base para el bienestar.
4. Respeto y garantía de la libertad de expresión.
5. Un sistema político democrático, de derecho, con instituciones independientes, así como leyes y reglas claras, estables y que se cumplan.
6. Gobiernos e instituciones eficaces, transparentes y que rindan cuentas.
7. Seguridad pública garante de los derechos de las personas, de la convivencia social y de la actividad económica.
8. Combate a la corrupción y a la impunidad.
9. Respeto y responsabilidad solidaria de las empresas ante todos sus grupos involucrados y relacionados, tales como sus colaboradores, clientes, accionistas, proveedores, comunidad y gobierno.
10. Sistemas públicos, privados y sociales de salud, pensiones y vivienda solidarios, incluyentes y de calidad que propicien la cohesión y la movilidad social.
11. Educación de calidad, actualizada y accesible a todos como base permanente para el desarrollo humano, económico y social.
12. Políticas públicas solidarias y subsidiarias en beneficio de la población en condiciones vulnerables que contribuyan a superar sus carencias y a asegurarle una vida digna, basadas en reglas claras, focalizadas y transparentes.
13. Acceso para todos a la conectividad digital como base permanente para el desarrollo personal y la cohesión social.

14. Políticas públicas que promuevan el cuidado y mejoramiento del medio ambiente, la actividad económica sostenible y sancione a empresas, personas y gobiernos que lo impacten negativamente.
15. Políticas económicas y fiscales que propicien ahorro, incremento en el ingreso familiar, productividad, confianza, formalidad y desarrollo socio-económico incluyente.
16. Un sistema tributario justo y equitativo en el que todos aporten en función de su capacidad económica.
17. Condiciones que incentiven la inversión nacional y extranjera que generen la creación, desarrollo y permanencia de empresas y otras formas de asociación o colaboración productiva.
18. Impulso, inversión e incentivos a emprendedores, empresas y universidades para realizar trabajos de investigación y desarrollo cultural, científico y tecnológico en beneficio de la sociedad.
19. Impulso al desarrollo regional, económico y social con políticas y apoyos de los sectores público, privado y social que propicien el progreso, la movilidad y el arraigo de la población.
20. Impedimento y sanción a las prácticas monopólicas y oligopólicas públicas y privadas que afecten negativamente al mercado y a la sociedad.

Cada uno de estos puntos requieren compromisos y acciones concretas por sector, pero sobre todo, en unión, para que puedan ser una guía de la construcción de un futuro posible entre todos.

Desde el sector empresarial estamos convencidos de que los grandes desafíos que enfrentamos como sociedad deben unirnos para dialogar, escuchar y buscar soluciones que nos beneficien a todos, y consideramos que esta propuesta nos puede permitir construir un proyecto común, un nuevo modelo de desarrollo que nos permita lograr mayores oportunidades para el desarrollo económico, el desarrollo social, e impulse mejores gobiernos y mejores ciudadanos.

Ante los grandes desafíos que enfrentamos, es tiempo de buscar una economía con desarrollo inclusivo en Jalisco y en todo México.

Referencias

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2021). Resultados de pobreza en México 2020 a nivel nacional y por entidades federativas. En <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>
- El Economista (2022). "Jalisco mantiene liderazgo nacional en producción agroalimentaria" en Estados. En <https://www.eleconomista.com.mx/estados/Jalisco-mantiene-liderazgo-nacional-en-produccion-agroalimentaria-20220424-0074.html>
- El Informador (2021). "Producción de aguacate se duplica en seis años" en Economía. En <https://www.informador.mx/Produccion-de-aguacate-en-Jalisco-se-duplica-en-seis-anos-l202112150003.html>
- Fresh plaza (2022). El 50% de las exportaciones de frutos rojos mexicanas provinieron en 2021 de Jalisco. En <https://www.freshplaza.es/article/9387023/el-50-de-las-exportaciones-de-frutos-rojos-mexicanas-provinieron-en-2021-de-Jalisco/#:~:text=El%20estado%20de%20Jalisco%20cerr%C3%B3,rojos%20exportadas%20por%20el%20pa%C3%ADs>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2022). Reporta Jalisco la cifra más alta de exportaciones desde 2007 con un total de 23,161 millones de dólares en 2021. En: <https://Jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/141467>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2022). Incrementan 30.6% exportaciones de Jalisco durante segundo trimestre de 2021. En <https://www.Jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/133699>
- Industrias agrícolas unidas (2020). Jalisco triplica cultivo de berries; superan exportaciones de tequila. En <https://iausa.com.mx/Jalisco-triplica-cultivo-de-berries-superan-exportaciones-de-tequila/#:~:text=La%20superficie%20total%20de%20cultivos,de%20berries%20producidas%20en%20Jalisco>
- Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (2022). Plataforma de seguridad. En https://iieg.gob.mx/plataforma_seguridad/#/home
- Instituto Mexicano del Seguro Social (2022). Cubos IMSS. En <http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/cubos>
- Jalisco Cómo Vamos (2022). Encuestas de Percepción en Programas. En <https://Jaliscocomovamos.org/programas/encuestas-de-percepcion/>

- Jalisco Cómo Vamos (2022). Reportes de incidencia delictiva, en Programas. En <https://Jaliscocomovamos.org/programas/reportes-de-incidencia-delictiva/>
- México Cómo Vamos (2022). Semáforos económicos. En <https://mexicocomovamos.mx/semaforos-estatales/>
- Mide Jalisco (2022). Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco. En <https://mide.Jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/inicio>
- Quadrantin (2022). Mantiene Jalisco el título del gigante agroalimentario del país. En <https://Jalisco.quadrantin.com.mx/sucesos/mantiene-Jalisco-el-titulo-del-gigante-agroalimentario-del-pais/>
- Secretaría de Agricultura (2022). Expectativas Agroalimentarias 2022. En <https://www.gob.mx/siap/documentos/expectativas-agroalimentarias-2022>

33. Desarrollo económico regional: una agenda incompleta

Jorge Villaseñor

Introducción

Este análisis recopila información sobre la política de Desarrollo Económico Regional de Jalisco, entre los años 2019 y 2022, a partir de datos oficiales del gobierno de Jalisco, y se contrasta con las conceptualizaciones sobre la importancia y el deber ser de un desarrollo regional. Mediante dicho análisis y contraste de información se logran formular distintas conclusiones en cuanto a si, en el periodo mencionado, la política de desarrollo regional en nuestro estado ha sido efectiva y cuáles son sus áreas de oportunidad.

Al respecto, la política de desarrollo económico regional en Jalisco es de relevancia debido a la persistencia de las disparidades regionales en cuanto a variables económicas, y como se podrá observar, en el estado de Jalisco, las políticas regionales tienen deficiencias que afectan a la población de manera directa e indirecta. Se concluye que, si bien en este gobierno se impulsaron ciertos sectores y zonas geográficas en donde hubo notable desarrollo, muchas otras fueron dejadas de lado, sin tener un crecimiento uniforme en el interior del estado, esto debido a varios factores, pero mas importantemente la falta de una clara política de desarrollo regional que busque explotar las ventajas competitivas del estado. Este análisis se encuentra organizado por secciones en donde, en primer lugar, se describe de manera conceptual la relevancia del desarrollo regio-

nal y una política pública adecuada que lo impulse, en segundo lugar se analizan los datos oficiales de los informes de gobierno de Jalisco de los últimos años para evaluar lo hecho en materia de desarrollo regional, y en consecuencia se elabora sobre los contrastes que se pueden observar entre dicha información oficial y lo referido en la primera parte del documento para, finalmente, elaborar algunas conclusiones generales.

Desarrollo económico regional

Desde el punto de vista económico, el desarrollo regional tiene dos aspectos a considerar: uno, el relativo a la importancia de la localización en la competitividad presente; y dos, la manera como las regiones se ven afectadas por estas nuevas formas competitivas y su capacidad para responder a las mismas. De esto que los centros económicos nodales son áreas privilegiadas donde las empresas buscarán instalar la parte más importante de su estructura de red (Castells, 1996). Las regiones que presentan tales características adquieren una ventaja competitiva de largo plazo que les facilitará ser artífices de su propio proyecto de desarrollo y les permitirá asumir un papel estratégico en el proyecto de crecimiento de una economía representativa. Estas regiones de primer nivel, más visibles en los países desarrollados, les corresponden a su vez a regiones de segundo nivel que abastecen y son dependientes a estos centros nodales, mientras que en el tercer nivel están las que sirven de apoyo a las regiones de segundo nivel. Esta coordinación de niveles es indispensable para que el desarrollo regional sea efectivo (Macías, 2004).

Por lo tanto, la política de desarrollo económico regional existe no solo para lograr una coordinación regional en todos los niveles, sino también debido a la persistencia de las disparidades regionales en un conjunto de variables que tienen efectos importantes sobre el bienestar económico de sus habitantes. No obstante, la existencia de dichas disparidades en el bienestar no es, por sí misma, una condición suficiente para justificar el desarrollo de políticas regionales. De hecho, las políticas económicas regionales deben verse como un componente importante de la política económica general (Pérez, 2004).

Desde una perspectiva regional, los instrumentos de política están diseñados para modificar la asignación de recursos productivos o para cambiar los niveles de ingresos y gastos en determinadas zonas. En este sentido, los instrumentos macro están orientados a cambiar los niveles agregados de ingresos y gastos de una región, mientras que los instrumentos micro de política regional se concentran en el diseño de incentivos para reasignar capital y trabajo entre regiones e industrias. Como sostiene Cuadrado (2005), independientemente de los planteamientos teóricos, el objetivo básico de toda política regional es: 1. Desarrollar las áreas atrasadas, 2. Reducir desequilibrios y 3. Apoyar a las regiones con problemas sectoriales. Para lograrlo, la única forma es mediante la industrialización y el desarrollo de nuevos centros de arrastre (polos de crecimiento regionales).

Asimismo, la instrumentación de la política económica regional ha registrado múltiples variaciones observables según países y periodos específicos; no obstante, se pueden identificar dos grandes categorías o tipos básicos de política económica regional: en primer lugar la que busca reducir las disparidades o desigualdades regionales de empleo e ingreso a través de orientar la distribución espacial de las actividades económicas (fuentes de ingreso y de empleo) y, en segundo lugar, la que está dirigida a fomentar o ayudar a promover el desarrollo de regiones específicas en el ámbito subnacional. En la práctica, se puede decir que ambas categorías de política económica se combinan en paralelo e incluso sus cometidos llegan a entrecruzarse, pues al mismo tiempo que se llegan a promover el desarrollo de las regiones desfavorecidas, también se intenta implementar dicha política con la intención de aminorar las disparidades económicas entre regiones (Cuadrado, 1995).

De tal forma, el sistema económico local en algunas regiones geográficas, basado en la actividad industrial, se caracteriza por su organización en forma de red interindustrial, lo que conforma un distrito industrial. Esta especialidad se fundamenta no solo en la división del trabajo de dicha actividad, sino por el contexto sociocultural e institucional en que se inscribe, destacando las formas de cooperación y competencia en que operan. Es por ello que el comercio internacional ha dependido más de la economía de las regiones que de los países en su conjunto y la evolución de los servicios que ha acompañado el desarrollo económico de los países

se ha traducido en un crecimiento sin precedente de nodos regionales. Las tendencias de la integración económica entonces dependen en gran medida de la concentración de la actividad económica en las regiones y en los principales centros urbanos que las conforman.

De aquí que sea fundamental el análisis de las economías regionales al interior de los países, el cual debe precisar tanto su vinculación internacional como la expansión de su industria y servicios, identificando las relaciones y efectos que genera en el desarrollo urbano y económico. En concordancia, los procesos de globalización de la economía y la liberalización de los mercados han puesto en evidencia la regionalización de las economías, tanto por la integración de bloques como por la competencia y desarrollo de sistemas territoriales de producción tanto a nivel local como regional. Estas son las condiciones que han dado como consecuencia una nueva conformación regional que espacial y territorialmente han transformado las economías regionales y locales (Asuad, 2013).

Así, la importancia de la economía regional es evidente debido a la reorganización de la economía mundial y el papel que juegan en ella la formación de regiones económicas supranacionales como la formación de bloques comerciales y el desarrollo económico regional y local subnacional. La economía de los países en su conjunto se ha fragmentado dando lugar a que solo ciertas regiones subnacionales se vinculen a la economía global, estrechándose las relaciones entre lo global y lo local a través de las economías regionales, particularmente mediante el desarrollo local. Además, solo ciertas regiones y economías locales destacan tanto como centros de generación de innovaciones tecnológicas y de progreso técnico, como de ajustes flexibles frente a la nueva competencia. Jalisco es un ejemplo de una región que cuenta con estas características (Castells y Bordel, 1998).

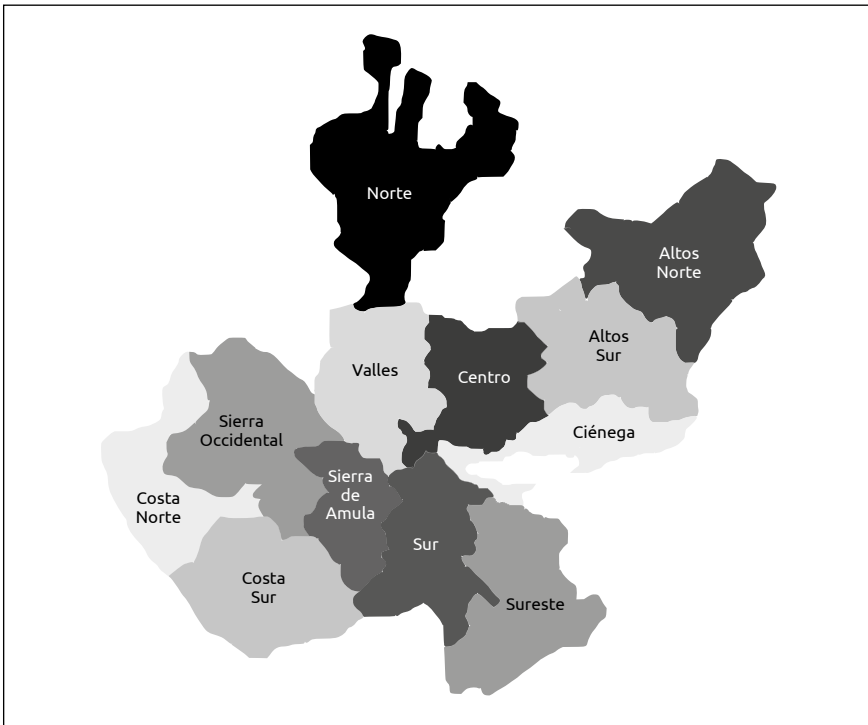
Desarrollo económico regional en Jalisco

Jalisco representa 4% del territorio nacional (78 588 km², séptimo lugar en extensión territorial), con poco más de 8 millones de habitantes (8,348,151 habitantes con una distribución 88% urbana y 12% rural), ocupando el cuarto lugar a nivel nacional en términos de población (6.6% del total

nacional). De manera similar, Jalisco ocupó tanto en 2019 como en 2020 el cuarto lugar a nivel nacional en aportación al PIB nacional (6.8% y 7.3% respectivamente, solo por debajo de la Ciudad de México, Estado de México, y Nuevo León).

En cuanto a la actividad económica que predominó en Jalisco, hubo una variación entre el 2019 y el 2020, ya que en el año 2019 la actividad económica que más aportó al PIB estatal fue la manufactura, con un 21.55%. En cambio, para 2020, el comercio (al por mayor y al por menor) se posicionó como el sector de actividad económica que más aporta al PIB del estado, con un 21.91% (INEGI, 2019 y 2020). Aún más, en el año 2016, Jalisco se encontraba en el lugar 8 del Índice Estatal de Competitividad del Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO, 2016), sin embargo, esta posición ha mejorado a lo largo de los años; para 2018 ya estaba en el puesto 6, y de 2019 a la fecha se ha mantenido constante en la posición 5 a nivel nacional (IMCO, 2019-2022). Este índice se refiere a la capacidad de un país o región para atraer y retener inversiones (IMCO, 2021).

Sin embargo, con sus 125 municipios, Jalisco cuenta con los dos extremos: por un lado, municipios pequeños, dispersos y altamente marginados, y por otro, municipios sumamente complejos y conurbados, que integran la segunda gran marcha urbana del país, el área metropolitana de Guadalajara (AMG), conformada por diez municipios (Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, Acatlán de Juárez y Zapotlanejo) que en 2020 concentraba 5 268 368 de habitantes (63% de la población total del estado) (INEGI, 2020). Aún más, para fines de planeación, el estado ha sido dividido en doce regiones (Gobierno del Estado de Jalisco, 1998), a saber: Norte, Altos Norte, Altos Sur, Ciénega, Sureste, Sur, Sierra de Amula, Costa Sur, Costa-Sierra Occidental, Lagunas, Valles y Centro. El AMG se ubica en la región centro, integrada por trece municipios (mapa 33.1).



Mapa 33.1. Regiones en Jalisco

Fuente: Gobierno del Estado de Jalisco (2020).

Así, de acuerdo con la Ley de Planeación del Estado de Jalisco, publicada el 19 de diciembre de 2000, en su artículo 3, se entiende a la regionalización del estado, como una estrategia encauzada al desarrollo equilibrado de las regiones, sustentada en sus respectivas potencialidades, y en ese tenor —al igual que en el orden federal— el Plan de Desarrollo Estatal, contempla un lineamiento en torno al desarrollo regional: “Desarrollo regional y equitativo con especial énfasis en la infraestructura productiva del campo y la sustentabilidad del medio ambiente” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2000). Sin embargo, de tal lineamiento no se desprende ningún programa estatal, si bien sí existen Planes Regionales de Desarrollo para cada una de las doce regiones, cuyo origen proviene —se afirma en el plan— de un ejercicio de participación amplia al interior de los llamados Subcomités de Planeación para el desarrollo regional, mismos que derivan

del Comité para la Planeación del Desarrollo (Coplade) contemplado en la ley de la materia.

Ahora bien, en el plano de la competitividad regional y por ende el desarrollo regional, los diseñadores de política en Jalisco, históricamente, no han logrado aprovechar las ventajas geográficas, económicas y poblacionales del estado, esto de acuerdo al Índice de Competitividad Estatal del IMCO (IMCO, 2021), el cual evalúa la viabilidad de cada una de las agendas estatales de competitividad, y de acuerdo al cual se encuentran cuatro importantes áreas de oportunidad para el desarrollo regional en Jalisco, a saber:

1. Inversión en capital humano calificado, infraestructura física, tecnológica y de telecomunicaciones.
2. Agendas prioritarias enfocadas y alineadas con las ventajas propias de la entidad.
3. Necesidad de mayor coordinación entre entidades para coordinar sus aspiraciones compartidas.
4. Desarrollo de las instituciones.

De acuerdo con los informes de gobierno del estado de Jalisco para el periodo 2019-2021, la política económica del estado ha tenido diversos impactos en un abanico de sectores económicos y de infraestructura, sobre todo en lo referente a las cifras de indicadores como el Producto Interno Bruto (PIB), la Inversión Extranjera Directa (IED), las exportaciones, la calidad del empleo, la competitividad, entre otros. Sin embargo, no es visible en dichos informes y sus cifras una estrategia clara de desarrollo regional que incorpore las áreas de oportunidad mencionadas con anterioridad. En su lugar se dispersan diversas acciones, que tienen un cierto grado de incidencia en el desarrollo regional del estado, mas no un sentido dirigido y preciso, específicamente en lo referente al desarrollo sostenible del territorio, particularmente Infraestructura para el desarrollo y los proyectos estratégicos regionales, así como lo que respecta a las regiones dentro del desarrollo económico, en particular campo; industria; comercio y servicios; turismo; energía; financiamiento para el desarrollo; innovación, ciencia y tecnología; y capital humano. De lo anterior, que una revisión de los avances reportados por el ejecutivo estatal de 2019 a 2021 en los rubros mencionados, puede dar un panorama de lo realizado en cuanto a desarrollo regional en Jalisco a la fecha.

Desarrollo sostenible del territorio

En su primer año de gobierno (2018-2019), la actual administración se centró en el desarrollo de cuatro sectores en cuanto a infraestructura se refiere: salud, educación, turismo y deportes. En el sector salud, al 30 de septiembre de 2019, se habían concluido las obras de rehabilitación de 109 centros de salud distribuidos en todo el estado, con una inversión de 161 millones de pesos, con el objetivo de obtener la acreditación por parte de la Secretaría de Salud federal para incorporarlos al subsidio del Seguro Popular. Para estas obras se destinó una inversión de 153 millones de pesos. En el sector educativo, desde diciembre del 2018 se inició la construcción de casi un centenar de aulas en distintos planteles de la entidad. En el programa operativo anual de la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública se etiquetó un recurso de 437.41 millones de pesos para la rehabilitación, ampliación y complemento al programa del Fondo de Aportaciones Múltiples Potenciado en 79 planteles. Para el programa Escuelas para la Vida se contempló una inversión de 54.56 millones de pesos para 29 acciones (IGEJ, 2019).

En cuanto al turismo, el gobierno se centró en el desarrollo de espacios para aumentar la atracción de visitantes en diversas zonas del Estado que, si bien no son los principales destinos turísticos de nuestro estado, sí atraen una gran cantidad de turismo local al año lo que representa una derrama económica para las economías locales de dichas zonas. Así, en 2019 se destinaron 117.9 millones de pesos para obras como la construcción y rehabilitación de malecones en el municipio de Ocotlán, malecón y marina en Punta Pérula, en el municipio de La Huerta, y el camino ecoturístico de Huejúcar a Achimec, en la región norte del estado. En 2019 también se planteó la remodelación de infraestructura deportiva. Así, en ese año se destinaron 300 millones de pesos para este tipo de infraestructura. Como parte de esta inversión, al 30 de septiembre de 2019 se habían comenzado las obras de rehabilitación de las unidades deportivas en los municipios de Mazamitla, Tapalpa, Mexxicacán, Valle de Guadalupe, Juchitlán, Tlajomulco de Zúñiga, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque; la construcción de canchas de usos múltiples en la localidad de Zapotitán de Hidalgo, municipio de Jocotepec, y la infraestructura y equipamiento para el Programa Red de Bosques Urbanos en los parques González

Gallo y El Dean, en el municipio de Guadalajara, así como la recuperación y acondicionamiento con criterios de accesibilidad universal con condiciones adaptadas para personas con discapacidad en la Unidad López Mateos y el Parque de la Solidaridad, ambos en el municipio de Guadalajara (IGEJ, 2019).

A partir de 2020, Jalisco cambió de enfoque en cuanto a la infraestructura del desarrollo, priorizando que fuera un medio para reactivar la economía local y, al mismo tiempo, avanzar contra el rezago de infraestructura existente. Por esto tuvo una inversión de 15 601 millones de pesos en este rubro (IGEJ, 2020). Se construyeron carreteras de Jalisco, Red Jalisco, Mi Macro Periférico, Sistema Inteligente de Gestión de la Movilidad (SIGA), Infraestructura para la Movilidad no Motorizada, entre otros, que suman una inversión de 11 618 millones de pesos. Aún más, en el periodo de octubre de 2020 a septiembre de 2021 se definió una cartera 138 proyectos específicos en veinte municipios que integran las cuatro regiones estratégicas definidas por esta administración: Paisaje Agavero, Costalegre, Sierra de Tapalpa y Ribera de Chapala. Para cada una de las cuatro regiones prioritarias, la Agencia de Proyectos Estratégicos integró una cartera de 51 proyectos de infraestructura para el desarrollo regional en dos vertientes: las inversiones que realiza el gobierno de Jalisco en temas de infraestructura carretera, educativa, sanitaria y turística en cada uno de esos municipios y una cartera de 87 proyectos de prospección de inversión pública y privada en el mediano plazo (2024) y en el largo plazo (2030) (IGEJ, 2019,2020,2021).

De acuerdo con un diagnóstico realizado por la SIOP en diciembre de 2018, de los 4 420 kilómetros de la red carretera estatal solamente el 20% (884 kilómetros) se encontraba en condiciones aceptables; el 45% (1 989 kilómetros) presentaba un estado de regular a malo, y el 35% (1 547.9 kilómetros) estaba catalogado en estado crítico. Por esto, en 2019 se diseñó el Plan Carretero 2019-2024, con el fin de reconstruir y dar mantenimiento adecuado a 1 395 kilómetros de la red carretera troncal, es decir, 40% de la red carretera del estado, donde circula alrededor de 80% de los vehículos que transitan diariamente en las carreteras de Jalisco (IGEJ, 2019). De igual manera busca la construcción de un total de 228 kilómetros de vías nuevas. Este proyecto tendría una inversión total de 6 582 millones de pesos. Así,

los avances reportados hasta el 30 de septiembre de 2021 en la reconstrucción de carreteras de Jalisco fueron los siguientes: reconstrucción y conservación periódica de 3 315 kilómetros y la conservación rutinaria de 1 105 kilómetros, con un avance promedio de 80%. Para los trabajos de construcción, reconstrucción, conservación periódica, conservación rutinaria y puentes, se han contratado 11 446 millones de pesos. En 2021 se concluyó el camino que conecta Chiquilistlán y Tapalpa, con una longitud de 7.5 kilómetros. Aun más, al 30 de septiembre de 2021, la carretera Colotlán-Aguascalientes, con una longitud total de 43.56 kilómetros, registraba un avance de 60%. La carretera Autlán de Navarro-Villa Purificación, con una longitud de 38.8 kilómetros, registraba un avance de 60% al 30 de septiembre de 2021 y conectará a los municipios de Villa Purificación, Casimiro Castillo y Autlán de Navarro. La carretera 711, Bolaños-Huejuquilla el Alto, con una longitud de 130.59 kilómetros, se encuentra en construcción en su tramo Huejuquilla el Alto-Tenzompa con un avance de 70% y a lo que se suma la construcción de 4.4 kilómetros de la carretera Teocuitatlán de Corona-Concepción de Buenos Aires (IGEJ, 2019,2020,2021).

Al inicio de la gestión en 2018, se puso en marcha la agencia de proyectos estratégicos, un órgano auxiliar del despacho del gobernador, cuya misión es sistematizar y coordinar los procesos de planeación, promoción y gestión de proyectos prioritarios para el desarrollo regional. La agencia realiza una doble tarea: por un lado, desde un área técnica, elabora estudios y proyectos para conocer y proponer rutas de solución a problemáticas regionales, por otro lado, un área de vinculación que dialoga, escucha y capta demandas y propuestas de actores económicos, sociales y gubernamentales para enriquecer los procesos de planeación (IGEJ, 2019). Durante los primeros nueve meses de 2019 se iniciaron procesos de planificación en cuatro regiones estratégicas (Paisaje Agave, Sierra de Tapalpa, Ribera de Chapala y Costalegre), tanto por su potencial como polos de desarrollo como por la urgencia de revertir los rezagos acumulados (IGEJ, 2019).

Ahora bien, con el objetivo de incrementar la productividad en las pequeñas y medianas unidades de producción del sector agropecuario, pesquero y acuícola, mediante la adquisición de infraestructura y equipamiento, en 2021 se destinaron 20 622 511 de pesos al programa de apoyo a proyectos

estratégicos, con el que se apoyó a 112 personas productoras en la tecnificación sus unidades productivas. Aunado a lo anterior, en 2020, en el marco del Plan de Reactivación Económica, se implementaron una serie de programas públicos que permitieran a las empresas de Jalisco impulsar su actividad económica en un contexto adverso, y con ello conservar y generar nuevos empleos. En total, en 2020 se destinaron 809.8 millones de pesos para apoyar a empresas y negocios a través de Reinicia para nómina y capital de trabajo (168.1 millones de pesos), Reactiva (275.9 millones de pesos), Invierte en Jalisco (77.6 millones de pesos) y Protección al empleo formal (288.2 millones de pesos). De los 809.9 millones de pesos otorgados en 2020 mediante los cuatro programas, el 71.5% (572 millones de pesos) fue destinado al sector terciario, mientras que el sector secundario (industrial) recibió 28% de los apoyos, es decir 230 millones de pesos (IGEJ, 2019,2020,2021).

Desarrollo económico

En 2019, el gobierno de Jalisco destinó un presupuesto de 1 727 854 890 pesos para el campo jalisciense (casi el triple que en 2018), a los que se sumaron 500 millones de pesos provenientes de gestiones federales (IGEJ, 2019). En cuanto a la ganadería, se apoyó a 18 proyectos, beneficiando a más de 1 500 familias, a través de infraestructura y equipamiento. Estos proyectos benefician a los productores de las asociaciones de ganaderos locales y de la Unión Ganadera Regional de Jalisco, con una inversión de 15 millones de pesos. Además, se invirtieron cuatro millones de pesos en la adquisición de aretes oficiales del Sistema Nacional de Identificación Individual de Ganado (SINIIGA) para la región lechera de los Altos. Asimismo, se invirtieron 1 500 000 pesos en la realización de un estudio para análisis de la calidad de la leche y productos lácteos en anaquel, que permitirá diferenciar aquellos productos que se ostentan como lácteos y que en realidad no cumplen con la denominación (IGEJ, 2019).

En el mismo año, en el sector de acuacultura y pesca, con una inversión de 20 millones de pesos se apoyó a sesenta unidades económicas en 25 municipios del estado, en las que participan 1 311 personas, para

mejorar su infraestructura productiva, sus procesos de producción y las condiciones de inocuidad de sus productos (IGEJ, 2019). En cuanto a actividad avícola en 2019, se implementó el programa de apoyo en infraestructura y equipamiento para granjas avícolas, con el objetivo de apoyar a pequeños y medianos productores con recursos económicos para el mejoramiento de sus unidades de producción (IGEJ, 2019). A través de este programa, se otorgaron apoyos por 7 millones de pesos a 41 proyectos productivos de 27 municipios, en beneficio directo de noventa personas.

En 2020, la producción agropecuaria de Jalisco alcanzó un valor de 180 807.2 millones de pesos (sin contar el valor de la producción pesquera) que representaron 15.1% del valor total de la producción nacional. Específicamente, para fortalecer la producción de carne de bovino, caprino, ovino y conejos, así como mejorar los procesos de producción de la leche en bovinos y caprinos, en 2021 el Programa de Apoyo a la Ganadería y Sector Lechero, invirtió 20 millones de pesos para apoyar a 280 personas productoras para la adquisición de maquinaria y equipos para modernizar sus unidades de producción e incrementar sus ingresos. Aún más, con el fin de mejorar la tecnificación de las unidades de producción porcícola, en 2021 se invirtieron 10 millones de pesos en el Programa de Modernización de Granjas Porcícolas, para brindar apoyo a 57 proyectos productivos (IGEJ, 2020, 2021).

En lo que a industria concierne, desde finales de 2018 y durante 2019 se implementó una política orientada a la consolidación de los sectores industriales con presencia en el estado y a la atracción y desarrollo de nuevas industrias que permitan al estado mejorar su competitividad y fortalecer su posición como un destino atractivo para la inversión y el desarrollo de proyectos industriales (IGEJ, 2019). Como parte de esta política, se desarrollaron tres proyectos estratégicos: Jalisco con Valor, Jalisco Plataforma Logística y Proveeduría para la Movilidad Eléctrica. Estos proyectos buscaban que, a mediano plazo, la Inversión Extranjera Directa (IED) aumentara (ya que había estado en decadencia desde 2016 hasta 2018), mediante la implementación de las condiciones adecuadas a nivel operativo y logístico para que otros países pudieran ver a Jalisco como un estado idóneo para el desarrollo de industrias extranjeras.

Entre octubre de 2020 y septiembre de 2021 se llevaron a cabo 22 reuniones virtuales con organismos internacionales, embajadas acreditadas en México y representaciones diplomáticas de países como Japón, Israel, India, Colombia, Chile, Irlanda, Egipto, Turquía, Perú, Finlandia, Países Bajos, Indonesia, Dinamarca, Emiratos Árabes Unidos, Brasil, Francia, China, Estados Unidos y Australia, para promover oportunidades en distintos sectores de la economía del estado, como agroindustria, logística internacional, alta tecnología, salud, industrias creativas, turismo, automotriz y energías limpias. A través del programa Jalisco Competitivo, en 2019 se otorgaron 5.4 millones de pesos a seis empresas con el objetivo de sustituir importaciones y que se convirtieran en proveedoras de empresas de la cadena de valor de movilidad eléctrica. De lo anterior, en 2021 se concretó la sustitución de 45 componentes importados, colocando pedidos por 3.7 millones de dólares, lo que significa que por cada millón de pesos invertidos se dio la sustitución de importaciones con un valor aproximado de 13.7 millones de pesos, (IGEJ, 2020,2021).

En cuanto a comercio y servicios, al primer semestre de 2019 las exportaciones de Jalisco crecieron 5.7%, al pasar de 9 885 millones de dólares en el primer semestre de 2018, a 10 448 millones de dólares en primer semestre de 2019 (IGEJ, 2019). Esto debido a varios proyectos realizados en el estado. En 2019, el gobierno de Jalisco diseñó y puso en operación un programa integral de inteligencia de mercados, para apoyar a empresas en distintas etapas del proceso de exportación. Los apoyos incluyeron capacitación, promoción y asesoría, de acuerdo con las necesidades específicas de cada empresa, en función de su nivel de madurez en el proceso exportador (IGEJ, 2019). Así, se pudo brindar apoyo a trescientas empresas que ampliaron sus exportaciones a diez países distintos a Estados Unidos.

Para apoyar la promoción internacional de bienes y servicios jaliscienses, el gobierno de Jalisco creó el Pabellón Jalisco Internacional, un espacio de exposición itinerante que acude a diferentes eventos multisectoriales alrededor del mundo. En 2019, el pabellón Jalisco internacional ofreció una plataforma de promoción a 75 empresas jaliscienses, que contaron con apoyo para establecer contactos de negocio con clientes potenciales, en Perú, del 25 al 27 de septiembre, y Bar Convent Berlín 2019, del 7 al 9 de octubre de 2019 (IGEJ, 2019). Además, en el mismo año 2019 se benefició con una bolsa de poco más de 2 millones de pesos, a través del programa

Jalisco Competitivo, a 33 empresas que solicitaron apoyo en diferentes servicios y acciones como adecuaciones de productos o servicios para mercados internacionales; registros de marca en mercados internacionales, y análisis de laboratorio y consultoría para cumplimiento de requerimientos y regulaciones internacionales (IGEJ, 2019).

Durante 2020, ante un escenario global adverso mayoritariamente por la contingencia sanitaria de la covid-19, las exportaciones de Jalisco registraron una caída de 7.2% con respecto a 2019. En este contexto, para 2021, mediante la convocatoria Jalisco Exporta, en total se destinaron 9.7 millones de pesos a 243 MiPyMes del estado. El 37% de dicho monto fue destinado a empresas de la industria de alimentos y bebidas. Entre enero y septiembre de 2021 se llevaron a cabo 19 capacitaciones virtuales a 1 109 empresas de diversos temas de crecimiento comercial, en el mismo periodo, se registraron veinte nuevas empresas en la plataforma My Trade. Al 30 de septiembre de 2021, esta plataforma contaba con un registro de 769 empresas, que la utilizan para la promoción de sus productos y servicios. Asimismo, se llevaron a cabo 24 encuentros de negocios a través de dicha plataforma. En total, durante 2020 se otorgaron apoyos por 52 482 457 de pesos a 1 095 MiPyMes para que incorporaran herramientas tecnológicas; 60.7% de esos apoyos se otorgaron a empresas de comercio y servicios, 35.3% a empresas del sector artesanal, 2.3% a empresas del sector industrial y 1.7% a empresas exportadoras. En 2021 se otorgaron \$13 541 562 pesos a 349 empresas; 69.3% del sector comercial y de servicios, 28.7% del sector artesanal; 1.1% a empresas exportadoras y el 0.9% del sector industrial (IGEJ, 2019, 2020, 2021).

Algunos contrastes

A saber, en una política económica regional es fundamental tomar en cuenta la localización de la región para su aprovechamiento. En la actual administración estatal se ha aprovechado la ubicación externa de Jalisco, es decir, su punto geográfico en la república mexicana, para poder desarrollar planes con los estados vecinos, por ejemplo, mediante la Alianza Federalista, integrada por Aguascalientes, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nuevo León y Tamaulipas, en donde se

desarrolla una plataforma de creación de proyectos para atraer inversión a estos estados. De forma similar se desarrolló el Pacto Centro-Occidente por el turismo, en donde en colaboración con Aguascalientes, Guanajuato, Jalisco, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas se crearon rutas interestatales para fomentar el turismo, así como un programa de difusión y promoción de los pueblos mágicos de dichos estados (IGEJ, 2021).

Sin embargo, cabe destacar que la ubicación geográfica interna de Jalisco, es decir, las ventajas que le trae a nuestro estado y a sus municipios por sí mismo el lugar geográfico donde se encuentra, no fueron aprovechados a gran escala como lo fueron a nivel externo. Jalisco tiene un clima muy particular, por lo que hay determinadas plantas y alimentos que solo pueden ser cosechados en tierras jaliscienses, o cultivados en otros lugares de la república no dan frutos de la misma manera que de aquí. Como ejemplos, la planta del agave azul y el maíz blanco (Gobierno del Estado de Jalisco, 2020) en donde, en el plan de desarrollo económico del ejecutivo estatal, nunca se tomó en cuenta para apoyar específicamente a estos sectores, entre otros muchos ejemplos que puede haber de cultivos endémicos de Jalisco y la explotación de las ventajas comparativas en estos rubros.

De la misma manera, toda la zona costera de Jalisco se caracteriza por tener playas con climas y atractivos turísticos únicos en el país, como las de la zona de Vallarta, zonas no solo turísticas, sino de importante ubicación para el comercio, por su destacado conocimiento internacional y por su cercanía con el puerto de Manzanillo, respectivamente, mismas que no fueron tomadas en cuenta para estimularlas económicamente desde estos rubros. A favor, se desarrollaron las condiciones adecuadas para la implementación de centros nodales, que son áreas privilegiadas de gran importancia para el desarrollo de cualquier región económica, mediante programas como Jalisco competitivo, el desarrollo de la plataforma My Trade, el apoyo a MiPyMes en el rubro tecnológico, por mencionar algunos. De esta manera se observa avance en el logro de ventajas competitivas sobre otras regiones en un contexto de globalización.

Como se menciona anteriormente, desde un punto de vista regional, los instrumentos de política están diseñados para modificar la asignación de recursos productivos o para cambiar los niveles de ingresos y gastos en determinadas zonas (Cuadrado 1995, 2005). Tomando esto como punto

de referencia, se puede notar que en las políticas económicas regionales vigentes, no se trabajó en disminuir la brecha de desigualdad entre una región y otra de las que se encuentran dentro del estado, priorizando el crecimiento de zonas o regiones que ya se encontraban entre las más favorecidas de nuestro estado, en vez de enfocar la atención en programas que plantearan privilegiar a las zonas más remotas y desfavorecidas en materia económica con las que cuenta Jalisco.

Uno de los objetivos de toda política regional es apoyar a las regiones con problemas sectoriales, y de esto se puede destacar el hincapié que se ha hecho en la solución de problemas o el apoyo económico a sectores en específico, como lo fue al campo, mediante programas como A Toda Máquina; al turismo con programas de reactivación de la difusión de los Pueblos Mágicos; el Programa de Apoyo a la Ganadería y Sector Lechero, en el año 2021 invirtió 20 millones de pesos para apoyar a 280 personas productoras para la adquisición de maquinaria y equipos para modernizar sus unidades de producción e incrementar sus ingresos; o a la red de mercados municipales con el Programa para la Dignificación de los Mercados Municipales, en donde se otorgan apoyos a proyectos de construcción, rehabilitación y remodelación de mercados en los municipios del estado. (IGEJ, 2021).

A recordar, entre los lineamientos deseables para una estrategia de desarrollo regional debe haber dos niveles de planeación regional: uno general, que como tal quede integrado en el Plan de Desarrollo Estatal y defina acciones transversales de política, y otro que se exprese en los planes de desarrollo regional como los actuales para cada una de las doce regiones internas de los estados. Aplicando este punto a Jalisco, y como se ha mencionado con anterioridad, en los planes de desarrollo regional actuales no se encuentra presente la importancia de delimitar las acciones conforme a cada región del estado para así trabajar sobre el desarrollo de las mismas en lo individual, sino que se atacan problemas generales del estado, provocando un rezago en ciertas regiones que por sus características demográficas o poblacionales no son tan atractivas para la inversión o el crecimiento económico de las mismas, dejándolas de lado en el proyecto estatal. Finalmente, los planes regionales deben buscar que la participación ciudadana adquiera mayor peso, reconociéndole mayores atribuciones y poder de decisión y explorando iniciativas de presupuestos participativos con un

adecuado sustento institucional pues, como podemos ver en los planes de desarrollo económico regional vigentes, la participación ciudadana resulta muy baja y es incluso menor en la decisión de la distribución del recurso.

Conclusiones

De acuerdo con los informes de gobierno del estado de Jalisco para el periodo 2019-2021, la política económica del estado ha tenido diversos impactos en un abanico de sectores económicos y de infraestructura, sobre todo en lo referente a las cifras de indicadores como el Producto Interno Bruto (PIB), la Inversión Extranjera Directa (IED), las exportaciones, la calidad del empleo, la competitividad, entre otros. Sin embargo, no es visible en dichos informes y sus cifras una estrategia clara de desarrollo regional que incorpore las áreas de oportunidad señaladas por el IMCO: una inversión en capital humano calificado, infraestructura física, tecnológica y de telecomunicaciones; agendas prioritarias enfocadas y alineadas con las ventajas propias de la entidad; necesidad de mayor coordinación entre entidades para coordinar sus aspiraciones compartidas y desarrollo de las instituciones, (IMCO, 2021). En su lugar se dispersan diversas acciones, que tienen un cierto grado de incidencia en el desarrollo regional del estado, mas no un sentido dirigido y preciso.

Es de notar que, en las políticas económicas regionales vigentes, no se trabajó en disminuir la brecha de desigualdad entre una región y otra de las que se encuentran dentro del estado, priorizando el crecimiento de zonas o regiones que ya se encontraban entre las más favorecidas de nuestra entidad, en vez de enfocar la atención en programas que plantearan privilegiar a las zonas más remotas y desfavorecidas en materia económica con las que cuenta Jalisco. Además, la ubicación geográfica interna de Jalisco, es decir, las ventajas que le trae a nuestro estado y a sus municipios por sí mismo el lugar geográfico donde se encuentran, no fueron aprovechados a gran escala como lo fueron a nivel externo.

En los planes de desarrollo regional actuales no se encuentra presente la importancia de delimitar las acciones conforme a cada región del estado para así trabajar sobre el desarrollo de estas en lo individual, sino que se atacan problemas generales del estado, provocando un rezago en ciertas

regiones que por sus características demográficas o poblacionales no son tan atractivas para la inversión o el crecimiento económico de las mismas, dejándolas de lado en el proyecto estatal. Finalmente, los planes regionales deben buscar que la participación ciudadana adquiera mayor peso reconociéndoles mayores atribuciones decisionales, y explorando iniciativas de presupuestos participativos con un adecuado sustento institucional.

Referencias

- ASUAD, E. (2002). *Importancia actual del estudio de la economía regional y el desarrollo Urbano*. Facultad de Economía. Universidad Nacional Autónoma de México.
- CUADRADO, R. (2005). *Enfoques de los estudios, teorías y políticas regionales en Europa*. Universidad de Alcalá-Madrid Instituto de Análisis Económico y Social.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2019). Primer Informe de Gobierno, Enrique Alfaro. México.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2000). Ley de Planeación para el Estado de Jalisco. México.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2020). El campo de Jalisco, líder indiscutible en la aportación de alimentos. En [https://www.Jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/117580#:~:text=Entre%20los%20productos%20agr%C3%ADcolas%20en,lugar\)%2C%20sand%C3%ADa%20de%20exportaci%C3%B3n](https://www.Jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/117580#:~:text=Entre%20los%20productos%20agr%C3%ADcolas%20en,lugar)%2C%20sand%C3%ADa%20de%20exportaci%C3%B3n)
- Gobierno del Estado de Jalisco (2020). Segundo Informe de Gobierno, Enrique Alfaro. México.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2021). Tercer Informe de Gobierno, Enrique Alfaro. México.
- Instituto Mexicano de la Competitividad (2021). Índice de Competitividad Estatal 2021. México.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (2020). Censo de población y Vivienda 2020. México.
- 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), pp. 39-82.
- PÉREZ, G. y Rowland, P. (2004). Políticas económicas regionales: Cuatro estudios de caso. *Documentos de trabajo sobre economía regional*, (47).

- PINEDA, P. (2011). El desarrollo regional deseable para Jalisco en la perspectiva latinoamericana. *Contextualizaciones Latinoamericanas*, 3(5).
- ROJAS, M. (2007). *Teorías y conceptos de economía regional y estudios de caso*. Universidad de Guadalajara.

34. El campo y sus pobladores a la deriva: entre inercias, clientelismo y simulaciones

José Ayala Padilla

El Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024

El Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo (PEGD) parte de una apreciación rotunda expuesta en su capítulo segundo, “La Refundación de Jalisco”:

A casi 200 años de la fundación de Jalisco como estado libre y soberano, la vida política y social ha llegado a niveles de deterioro tan profundos que obligan a replantear el rumbo. La distancia entre ciudadanía y gobierno se volvió abismal. La brecha de desigualdad ha crecido a tal grado que todos los días agravia la dignidad de miles de jaliscienses. Las instituciones públicas dejaron atrás los principios por los que fueron creadas: pareciera que todo estaba diseñado para que nada funcione y así hacer de la corrupción un hábito de gobierno y norma social. Con el paso del tiempo los derechos fundamentales enmarcados en la Constitución Política de México y la de Jalisco pasaron a ser letra muerta y un anhelo lejano (PEGD 2018-2024, 2019, p. 13).

Subrayamos: el deterioro profundo de la vida política y social, la brecha de desigualdad tal que agravia la dignidad de miles de jaliscienses, las instituciones públicas que parecieran diseñadas para que nada funcione, los derechos fundamentales, la letra muerta y el anhelo lejano.

Con un diagnóstico de partida así, hubiera sido coherente proceder bajo el liderazgo del nuevo gobierno a examinar a fondo la situación enunciada: ¿en qué consiste y cuáles son las causas del deterioro de la vida política y social?, ¿cuáles son las causas por las que la brecha de desigualdad crece?, ¿por qué las instituciones públicas no funcionan?, ¿por qué no se gobierna para garantizar los derechos?

El diagnóstico de partida es tan radical que requería la apertura de un proceso de reincorporación de la sociedad en sus ámbitos territoriales, sectoriales, etarios, de género, desde la comunidad y el barrio, hasta el centro de trabajo y el sector laboral o productivo, a la tarea de definir y operar la política y gestión pública.

Sin embargo, el enunciado punto de partida de “La Refundación de Jalisco” solamente alcanzó a ser un eslogan de campaña y una diferenciación retórica. Las acciones de planeación, definición de políticas y de diseño y operación de la gestión pública, en general, se ejercieron conforme a las estructuras y procesos inerciales establecidos en las administraciones precedentes.

Así como lo reporta el PEGD, se “cumplió” la incorporación de la sociedad a la construcción de un nuevo arreglo con el gobierno: “durante la etapa de transición, los resultados del diálogo colaborativo se analizaron de forma minuciosa, lo que permitió identificar las preocupaciones y urgencias que las y los jaliscienses demandaron como prioritarias. La voz de la gente fue la base para rediseñar, reorganizar y reconfigurar su nuevo gobierno”. (PEGD 2018-2014, 2019, p. 14). Tal como ha sido práctica regular en las administraciones precedentes, estos “diálogos colaborativos”, además de las posteriores consultas ciudadanas efectuadas para la elaboración del PEGD, permitieron identificar las “prioridades” de los jaliscienses, de las causas y abordaje serio de soluciones del deterioro de la vida política y social, del crecimiento de la brecha de desigualdad, de la inoperancia de las instituciones públicas y de la omisión gubernamental para garantizar los derechos, ni mención. Así resultó:

[...] la Refundación del gobierno y, con ello, la creación de cuatro coordinaciones generales estratégicas, diseñadas para dar respuesta a las prioridades de los jaliscienses y establecer soluciones a las grandes demandas del estado: el desarrollo social, la gestión del territorio, el crecimiento y desarrollo

económico, así como la seguridad. Los cambios de fondo también se manifestaron con la creación de dos secretarías transversales y enfocadas a la atención, con seriedad, de las demandas sociales que habían sido ignoradas: la participación ciudadana y la agenda de género. Con este propósito se creó la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana para elevar al más alto nivel la participación de los jaliscienses en los 125 municipios y se impulsó la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Gobernanza para regresarle el poder a la gente con mecanismos accesibles. Estos fueron pasos muy importantes en la compleja tarea de reconciliar a la ciudadanía con sus gobernantes (PEGD 2018-2024, 2019, p. 14).

Los arreglos a la gestión gubernamental podrían haber sido una base para iniciar, gobierno y sociedad, el examen de fondo de la situación punto de partida enunciada por la nueva administración; no obstante, solamente quedaron en apariencia y simulación. Igualmente, el proceso de elaboración del PEGD podría haber iniciado la construcción de una nueva relación sociedad-gobierno; los muy elocuentes planteamientos se revelaron como discurso encubridor de más o menos las mismas intenciones, prácticas y aspiraciones de los gobiernos precedentes.

Esto fue reconocido en su momento con toda claridad por diversos actores de la sociedad civil, tal como fue expresado en el documento Revisión Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024, Consideraciones desde la Sociedad Civil (Jalisco Cómo Vamos, 2019). El documento, entregado al Congreso durante la etapa, justamente, de examen del PEGD, señala: “La revisión que a continuación se hace adopta el enfoque de Derechos Humanos como marco para concebir el desarrollo, ya que este responde al mandato establecido en el artículo 1º de nuestra Constitución Política”.

Sobre los contenidos del Plan Estatal

- De forma reiterada observamos la falta de correspondencia entre diagnósticos, objetivos, proyectos, resultados e indicadores.
- Nos parece que los contenidos se adaptaron a los programas presentados durante la campaña electoral y responden principalmente a la

nueva estructura de gobierno, no necesariamente a los resultados y análisis del proceso de diagnóstico y participación.

- No identificamos que la participación ciudadana sea incluida en ninguno de los objetivos planteados.
- Nos parece que el planteamiento de objetivos y resultados esperados se queda en un plano general, lo que impide dar cabal atención a los factores críticos para actuar sobre lo pertinente.
- Los conceptos centrales como desarrollo, seguridad, manejo integral del agua, sostenibilidad o desigualdad no están acabados, ni reflejan un enfoque operacional.
- La forma en que se plantean los problemas no permite construir una visión sistémica que haga posible la acción y gestión gubernamental en estructuras complejas ni atender a las causas de raíz.
- La relación con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible es solo enunciativa, ya que no adopta sus metas e indicadores o propone sinergias para alcanzarlos.
- En un intento por abarcarlo todo y de abordarlo de forma sectorizada, el plan pierde sentido estratégico y las propuestas se vuelven repetitivas e inconexas.
- Lamentamos la incipiente consideración de los derechos humanos y la perspectiva de género. Estos dos enfoques son más que un eje estratégico; deben ser colocados como orientación fundamental, base y guía para la integración de la acción y gestión gubernamental.
- Encontramos que el plan carece de una perspectiva territorial que permita focalizar las acciones estratégicamente” (Jalisco Cómo Vamos, 2019, pp. 1 y 2).

Más adelante se concluye respecto del Plan:

[...] el documento tiene las mismas características del diagnóstico. Enlista temas, los enuncia como objetivos y metas de una manera arbitraria, seguramente seleccionados por los funcionarios principales conforme a su entender e interés, y los estructura conforme a la estructura legal (relación con ODS, relación con PND) y de marco lógico de resultados propio de la administración pública (resultado general, resultados específicos, indicadores).

Es muy lamentable la ausencia de una mínima seriedad en la consideración de los ДДНН como orientación fundamental. Solamente se toman como tema. Consecuentemente, no se avanza en la calidad de la gestión: intersectorialidad, articulación y alineación de niveles de gestión, y mucho menos en la promoción de la participación ciudadana en la gestión, evaluación y rendición de cuentas, más allá de espacios y mecanismos que en realidad pueden llegar a trivializarla (Jalisco cómo vamos, 2019, p. 7).

El discurso refundador cumplió la función de encubrimiento y simulación propio de las élites políticas que han tomado el dominio electoral de Jalisco. El nuevo gobierno pronto se despojó del libreto que lo comprometía a poner el foco en los derechos de toda la población, a movilizar los recursos y a la sociedad hacia ello y al abatimiento de la desigualdad, a construir una nueva relación sociedad-gobierno. Se abrió paso a las inercias, las simulaciones y a la gestión pública clientelista.

El campo y sus pobladores en el nuevo gobierno

En el diagnóstico del PEGD consignado en el “Documento de trabajo del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo 2018-2024, en proceso de revisión y edición”, se hace el siguiente reconocimiento:

En la actualidad, no se puede entender el desarrollo rural sin su asociación con la sustentabilidad. Generar el mejoramiento de las actividades económicas del territorio asegurando la conservación permanente de los recursos naturales y la biodiversidad es el tema central de la política pública. Esta visión del desarrollo rural reviste mayor interés cuando se analiza no solo como una actividad económica sino como la intervención en el territorio. Es ahí, donde tiene un papel fundamental para la conservación del patrimonio natural, considerar el medio ambiente y la cohesión territorial, social y económica. Los programas para las zonas rurales no deben limitarse a solo modernizar las estructuras agropecuarias, sino a impulsar planes que reconozcan la identidad local y el vocacionamiento como un elemento positivo (Diagnóstico PEGD, 2019, p. 358).

Asimismo, se reconoce en este mismo documento que:

[...] la situación de pobreza que se manifiesta en Jalisco tiene una geografía relativamente clara, y esta es rural. En principio se distingue una zona compacta con índices de pobreza similares en el norte del estado, más dos corredores de pobreza, uno discontinuo y otro continuo en cuanto a los valores relativos de población en situación de pobreza en 2015. En el norte de Jalisco sobresalen los municipios de Mezquitic, Huejuquilla el Alto, Villa Guerrero, Bolaños y Chimaltitán. En lo que toca al corredor continuo de pobreza, este abarca en términos generales 13 municipios de las zonas Sureste (Valle de Juárez, Santa María del Oro, Concepción de Buenos Aires, Tizapán el Alto, Manzanilla de la Paz y Mazamitla) Sierra de Amula (Chiquilistlán, Atengo y Juchitlán) y Lagunas (Atemajac de Brizuela, Atoyac, Tapalpa y Amacueca). Mientras que en el otro corredor discontinuo se tienen secciones de la zona Sur (Zapotitlán de Vadillo y Tolimán); Costa Sur (Cuautitlán de García Barragán y Villa Purificación), así como en Costa Sierra Occidental (Talpa de Allende y San Sebastián del Oeste) (Diagnóstico PEGD, 2019, p. 267).

No obstante, ambos reconocimientos: la necesidad de un gobierno estatal que adopte un enfoque territorial que defina acciones juntamente con los gobiernos locales y articule los planteamientos sectoriales; y el que la pobreza, si bien presente en todos los municipios de Jalisco, en donde encuentra su mayor agudeza es en precisos territorios rurales; la visión que prevaleció respecto al desarrollo rural en el PEGD fue, simple y llanamente, la inercial visión economicista. El objetivo temático del desarrollo rural en el PEGD se propuso así:

Potencializar el liderazgo de Jalisco en materia agropecuaria a nivel nacional, ampliando, rehabilitando y modernizando la infraestructura rural productiva, desarrollando las capacidades productivas y la asistencia técnica para los productores del campo, incrementando el valor agregado y la comercialización de los productos del sector primario, mejorando la sanidad e inocuidad de los productos agropecuarios, promoviendo los sistemas y prácticas de producción agropecuaria sustentables e incrementando la innovación y tecnificación de los procesos que eleven la productividad del campo y la calidad de vida de los productores” (PEGD 2018-2024, 2019,

p. 126), y el resultado esperado para 2024 se enunció así: “Potencializar el liderazgo de Jalisco en materia agropecuaria a nivel nacional e internacional (PEGD 2018-2024, 2019, p. 127).

Gobiernos van y vienen. Pareciera que no hay otra manera de ser gobierno para la población del campo, y menos a escala municipal y estatal, que atender clientelas y simular cumplir obligaciones. Se ha convertido en indiscutible conducir los recursos presupuestales disponibles hacia la promoción de la “competitividad” del sector.

Los gobiernos federales desde finales del siglo xx se encargaron de establecer y garantizar que así se hiciera con el diseño y ejecución de los recursos de Alianza para el Campo y sus denominaciones sucesivas. Los gobiernos estatales sumaron sus recursos limitados a esos lineamientos, y así, “desarrollar” al campo se entendió como programas de apoyo, siempre para las mismas clientelas, y en desprecio de las obligaciones respecto a los derechos de la mayoría de los pobladores rurales.

La política de “desarrollo de la competitividad” en el sector rural se consolidó como la forma de ser gobierno para el campo. El supuesto de que el crecimiento de la producción en el marco de las reglas del mercado vendría, consecuentemente, a incorporar al bienestar a la población rural, alcanzó el nivel de catecismo político para el Estado mexicano, asegurando la adhesión de las autoridades de las entidades federativas culpablemente huérfanas de ideas y recursos propios. Por supuesto, consiguiendo, la medición del “éxito” de la política hacia el sector rural se reduce al crecimiento de la producción, que conforme al catecismo es igual a bienestar social.

Si bien el gobierno federal desde 2019 dismanteló la política y la estructura de gestión centrada en la “promoción de la competitividad” del campo, cancelando los programas federalizados ejecutados estatalmente, los gobiernos de las entidades federativas, Jalisco entre ellos, han seguido entendiendo su relación con el campo conforme a la inercia establecida e incentivados por los grandes beneficiarios locales de las políticas y presupuestos.

La inversión pública contabilizada al campo proviene mayoritariamente de partidas federales. La inversión en infraestructura rural, salud, educación, atención a etnias y las que realizan los municipios son fondea-

das con recursos federales y cada unidad responsable las gestiona. Estas inversiones siguen la lógica que establece la dependencia gubernamental que es responsable de los fondos correspondientes, de manera que intentar una coordinación y articulación de ellas con base en definiciones regionales requiere la visión y compromiso del gobernador en turno para imponer una conducción institucional que lo promueva y garantice. Esta también era una de las consignas de la refundación, y una de las razones que dieron pie a la nueva estructura de organización del nuevo gobierno, que solamente fueron simulaciones para alcanzar otros propósitos.

La gestión territorial regional construida desde lo local es una vieja aspiración que cada nuevo gobierno renueva. El gobierno de Jalisco de inicios del siglo realizó la primera regionalización, estableció las bases legales y administrativas para su operación, e intentó la articulación institucional y de órdenes de gobierno para coordinar el ejercicio de recursos e inversiones. Este ímpetu de gestión local y regional se vio acompañado de la promulgación de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable con su claro enfoque de integración sectorial y territorial. Ambos esfuerzos, el de Jalisco y el de la legislación del desarrollo rural, muy pronto pasaron a ser aspiraciones aprovechadas por las élites políticas y sus clientelas en sus discursos, y pasaron a ser neutralizadas con simulaciones en los hechos, como la nueva regionalización y sus planes realizados en el gobierno de Aristóteles Sandoval, o bien con una desatención casi total como sucede con el nuevo gobierno. En esta administración la planeación regional se redujo a la formulación de proyectos estratégicos, seguramente atendiendo a las demandas de los “clientes” empresariales de cada región (PEGD 2018-2024, 2019, pp. 237-240).

El nuevo gobierno de Jalisco ha continuado, con recursos estatales, aproximadamente el 30% de los montos de los programas federalizados según se había acostumbrado en las administraciones anteriores, haciendo lo mismo: “programas” de fomento, con reglas de operación siempre a modo para asignar los recursos a los interlocutores privilegiados y las clientelas más rentables políticamente. La Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader), de acuerdo con su plan institucional, tiene 36 programas que muestran la extrema segmentación de los temas y frentes de atención, sin unidad estratégica, sobre todo en bienes públicos. Inevitablemente, los recursos disponibles se dispersan en cantidades totalmen-

te desproporcionadas a los objetivos intencionados (Plan Institucional Sader, 2019).

Cuando se conocen algunas cifras presupuestales y la asignación de recursos a ciertos programas se evidencia la simulación, la arbitrariedad y la sujeción a intereses clientelares. En 2020 el presupuesto total del estado fue de casi 121 000 millones de pesos, correspondiendo a la Sader 1 400 millones de pesos (nuestropresupuesto.mx); de este monto, la mayor parte corresponde al programa de infraestructura, específicamente los módulos de maquinaria (<https://sader.jalisco.gob.mx/infraestructura-rural/2525>). Así, la inversión disponible para el campo queda en cifras tales que requeriría una focalización precisa, tanto poblacional como regional, si se aspirara a conseguir algún objetivo público significativo. Lo que ha sucedido es que se elaboran programas de inversión que cubren las apariencias y permiten atender clientelas.

Por ejemplo, en el caso del Programa de Apoyo a Grupos Vulnerables en el Sector Rural 2021, tras la extensa explicación legal y protocolar propia de las reglas de operación para este tipo de programas, quedan claras las siguientes cuestiones: inversión de 25 millones de pesos, alcance de atención de 2 500 personas vulnerables, de una población potencial de 2 970 234, esto es, el 0.084% de la población.

Otro ejemplo, el Programa de Apoyo a Proyectos Estratégicos Agropecuarios, Pesqueros y acuícolas del Estado de Jalisco 2021, el cual también tras la extensa justificación y descripción de las reglas de operación expone lo siguiente: inversión de 20 622 511 de pesos, atención a cien productores, de una población potencial de 195 000, esto es, el 0.005% de la población.

En ambos casos la decisión de asignación de recursos a las solicitudes presentadas corresponde a un comité técnico integrado por el secretario de Sader y dos titulares de direcciones, así queda bien cubierta la arbitrariedad y se puede “libremente” atender a las clientelas más rentables para los intereses de la élite política en turno.

El nuevo gobierno estatal deja francamente a la deriva a la población del campo de Jalisco, sin ninguna acción dirigida a cumplir la obligación fundamental de la autoridad: garantizar los derechos de la población.

Por otra parte, la intervención del gobierno federal es por medio de entrega directa de recursos a beneficiarios con las implicaciones aún inciertas que ello tiene. En Jalisco, de acuerdo con el reporte “Recursos

entregados de forma directa a la población y beneficiarios de los Programas para el Desarrollo (enero-diciembre 2021)” del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados federal, para 2021 se entregaron 14 336 594 pesos a 1 028 546 personas; de ese total, 1 880 188 pesos se entregaron a 38 076 personas en programas para productores rurales (CEFP, 026/2022).

El nuevo gobierno estatal exhibe satisfecho los éxitos del sector empresarial rural jalisciense. El Estado es el mayor aportante de valor de producción pecuaria del país; en las ramas porcícola y avícola la producción se concentra en pocas empresas, grandes, eficientes y bien articuladas a sus cadenas de valor. La producción de bovinos, por otra parte, se fundamenta en la extensa base de criadores de escala familiar, familias que crían ganado en el marco de su estrategia para generar sus medios de vida y que, por tanto, resisten condiciones adversas tanto de producción como de comercialización al diversificar procesos, costos, y aprovechamiento de recursos disponibles para propósito de vivir o sobrevivir, según vengan las cosas. Estos productores, dispersos, con limitadas opciones de desarrollo, son presa fácil de las empresas comercializadoras y engordadores especializados que, contando con recursos financieros y estructuras empresariales, extraen un valor adicional, no solamente injusto sino también antieconómico, por la asimetría que mantienen con los criadores. La rama lechera, hace no mucho ejemplo nacional de la ganadería de escala familiar y su potencial de desarrollo, ahora se polariza cada vez más. Una unidad productiva difícilmente es rentable, en las condiciones que se han presentado en los últimos años, si no cuenta con al menos entre cincuenta y setenta vacas en ordeña, un capital de tal magnitud que cada vez menos productores con capaces de conseguir. Ha sido lamentable, además, una política de compra de Liconsa que ha desmantelado la organización cooperativa, construida a lo largo de muchos años y enormes esfuerzos, que hacía viable el trabajo a algunos de estos productores.

En la producción agrícola, Jalisco se mantiene entre los tres primeros lugares en valor y volumen de la producción, con crecimiento sostenido ya no en los productos tradicionales, sino en agave, berries y, recientemente, aguacate. El agave toma superficies de productores que han perdido viabilidad y los otros cultivos, intensivos en uso de capital, concentrados territorialmente, generan economías de enclave, así, la mayor parte del territorio rural y sus pobladores siguen excluidos del éxito agroempresarial.

El nuevo gobierno exhibe los éxitos agroempresariales, al parecer porque la alianza con esos intereses le garantiza a la élite gobernante un importante soporte para mantenerse como tal. No puede encontrarse otra explicación al esfuerzo de este gobierno por promover la legislación en materia de sanidad agroalimentaria e integrar la Agencia de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (ASICA) más que la sociedad para orientar los recursos públicos hacia estructuras y procesos que garanticen las condiciones favorables para los agroexportadores. Siempre justificado todo ello por el supuesto de que el crecimiento de la producción en el marco de las reglas del mercado vendrá, consecuentemente, a incorporar al bienestar a la población rural, el catecismo de “promoción de la competitividad”.

A pesar de semejante situación en el valor generado y de las favorables condiciones para que prosiga su crecimiento sostenido, los pobladores del campo de Jalisco siguen siendo muy pobres. En el 95% de los municipios rurales (con poblaciones menores de 50 000 habitantes) su población con ingresos menores a la línea de bienestar mínimo (Coneval, 2015) es mayor a la media estatal (10.7%); en el 79% de los municipios rurales de Jalisco más del 10% de su población se encuentra en pobreza extrema; entre ellos, en siete municipios, una de cada cinco personas son pobres en extremo.

Balance y propuestas de política y gestión

El balance, más allá de pros y contras en el desempeño del gobierno actual, asunto que relativizaría los elementos medulares y que dejamos al margen en este artículo, no puede ser otro que el de un abrumador reconocimiento de un actuar centrado en los intereses de la élite gobernante, conduciéndose de manera inercial, simuladora y bajo una lógica clientelar en su relación con la sociedad. Para el campo y sus pobladores, irrelevantes para la clase gobernante estatal, es más de lo mismo, quizás ahora con el agravante de la rampante inseguridad e impunidad delictiva.

Esto seguirá así mientras no se reconozca e institucionalice el foco central de la función gubernamental, que es la calidad y eficacia de la política y gestión pública para alcanzar la vigencia efectiva de los derechos humanos señalados en la Constitución, así como un creciente y sostenible bienestar para la población.

Es claro el mandato constitucional que establece la obligación de todas las autoridades de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por México. Esto compete a todas las autoridades del país, en todos los órdenes, y así es reconocido consistentemente en todas las constituciones estatales.

Institucionalizar el foco de la acción de gobierno en los derechos humanos significa que desde la planeación hasta la ejecución y evaluación de las políticas y la gestión pública debe enfocarse a respetar, promover, proteger y garantizar esos derechos a toda la población:

Un enfoque de derechos se sostiene fundamentalmente en la idea de que las políticas que promueven los Estados para impulsar el bienestar de la ciudadanía constituyen obligaciones orientadas a garantizar derechos y no favores ni ayudas u otro tipo de concesiones graciosas de la autoridad otorgadas de arriba hacia abajo. Un enfoque de este tipo busca trascender de la mera solidaridad o generosidad como motivaciones para formular políticas públicas, a una visión donde el Estado es el principal responsable de garantizar a los ciudadanos un conjunto de derechos (CEPAL, 2016, p. 15).

Es fundamental reconocer y subrayar que los gobiernos tienen el mandato constitucional de respetar, promover, proteger y garantizar los derechos de toda la población:

[...] la obligación de respetar tiene que ver con que los Estados se abstengan de obstaculizar el goce de los derechos. La obligación de proteger, por su parte, tiene que ver con prevenir violaciones a derechos por parte de terceros. La obligación de cumplir (la más robusta de las tres), tiene que ver con la adopción de medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, legales y de otra índole que un Estado debe instrumentar para garantizar plenamente un conjunto de derechos (CEPAL, 2016, pp. 16, 17).

Entender la obligación de la autoridad meramente como respetuosa o protectora de los derechos, como lo hacen frecuentemente diversas autoridades de todos los órdenes, es un equívoco que abre el espacio para que ellas atiendan a otros propósitos con su actuación. Estos otros propósitos

pueden ser tales como la búsqueda del bienestar, el progreso, el desarrollo, o cualquier otro enunciado, que sea definido por la autoridad misma o bien por medio de consultas abiertas o cerradas a diversos grupos sociales. Estos propósitos son los que justamente abren la puerta a la arbitrariedad, y casi siempre, a la simulación, manipulación y atención a intereses clientelares por parte de las élites gobernantes.

La autoridad está obligada a dirigir todo el esfuerzo gubernamental y social hacia la garantía de los derechos de toda la población. Ahí están los propósitos y objetivos estratégicos que deben estructurar políticas y gestión.

La prioridad obligatoria es identificar los mayores déficits en materia de derechos en la población, examinar las causas de esa situación, y enderezar acciones y recursos para la reducción de esas condiciones.

Voltear a ver dónde está la población pobre, quiénes son y encontrar junto con ellos las explicaciones causales de la situación, así como sus aspiraciones para avanzar en sus derechos, es obligación de quienes han sido electos como autoridad. Es en esta tarea en la que se tiene que invertir, acopiar capacidades técnicas y económicas del gobierno y de la sociedad, planificar coherentemente y movilizar a todo el aparato gubernamental de manera articulada y coordinada.

En el caso del campo de Jalisco, la población con mayor deterioro en sus derechos está ubicada con precisión, solamente hace falta que el gobierno atienda sus obligaciones. Un estado como Jalisco está en condiciones de cubrir el déficit de derechos, por ejemplo, erradicando la pobreza extrema en el corto plazo, con lo cual seguramente se lograrían avances en seguridad y paz que por otras vías no parecen asequibles, y movilización social donde ahora hay desesperanza.

El gobierno actual fue electo enunciando sus planteamientos críticos de las autoridades precedentes y la necesidad de una refundación del estado, hasta ahora eso quedó en la reiterada simulación, prácticas inerciales y clientelismo, tal vez aún encuentre alguna energía y oportunidad para retomarlos.

Es verdaderamente urgente que el gobierno cumpla con sus obligaciones fundamentales, la población de Jalisco no debe resignarse a esperar hasta las siguientes elecciones para que alguna nueva autoridad finalmente lo haga; la exigencia es ahora.

- 668

- Gobierno del Estado de Jalisco (2019). Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024 Visión 2030.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2019). Diagnóstico, Documento de trabajo del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo 2018-2024, en proceso de revisión y edición.
- GÓMEZ BRUERA, H. F. (2016). Hambre y derecho a la alimentación: la agenda 2030 en Centroamérica y la República Dominicana. México, CEPAL, Sede Subregional en México.
- Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco.(s. f.). Indicadores del sector primario del Estado de Jalisco. En https://iieg.gob.mx/ns/?page_id=19669
- Jalisco Cómo Vamos (2019). Revisión Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024. Consideraciones desde la Sociedad Civil. En <https://Jaliscocomovamos.org/revision-sociedad-civil-pegd-2018-2024/>
- Nuestro Presupuesto (2020). En <https://app.nuestropresupuesto.mx/JAL?v=2&i=2020>
- Periódico Oficial del Estado de Jalisco (22 de enero de 2021). Programa de Apoyo a Grupos Vulnerables en el Sector Rural 2021, pp. 55-83.
- Periódico Oficial del Estado de Jalisco (22 de enero de 2021). Programa de Apoyo a Proyectos Estratégicos Agropecuarios, Pesqueros y Acuícolas del Estado de Jalisco 2021, pp. 26-48.
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (2019). Plan Institucional. En <http://seplan.app.Jalisco.gob.mx/biblioteca>.
- VELÁZQUEZ GUTIÉRREZ, L. A., Llontop Pisfil, M. y Ríos Almodóvar, G. (1996). Carta Económica Regional, núm. 46 (ejemplar dedicado a: Carta Económica Regional January-February 1996-Digitized), pp. 26-32. En <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7951508>

35. El Plan Estatal de Desarrollo a largo plazo: resultados

Moisés Alejandro Alarcón Osuna

Introducción

En la actualidad se reconoce que el desarrollo económico de los países está ligado a sus niveles de inversión en ciencia, tecnología e innovación (CTI), por lo que es difícil encontrar a un país que no invierta en estos rubros. Incluso la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) señaló que, en el contexto actual de crisis por la covid-19, la CTI es crucial para una recuperación sostenida e igualitaria (CEPAL, 2002). En este sentido, el objetivo del presente capítulo es describir el balance actual de las políticas de CTI en Jalisco, tomando en consideración los fundamentos de las principales políticas y programas de CTI a nivel mundial.

Para entender estas políticas es necesario comprender que la innovación se produce en sistemas y no de manera aislada, motivo por el cual se han clasificado estas políticas desde distintas perspectivas, que van desde los roles que juega la ciencia (Gibbons, 2001), clasificada en política para la ciencia (1940-1960), ciencia en la política (1970-1980) y política para la innovación tecnológica (1980-1990). Existen clasificaciones de acuerdo con la perspectiva económica denominadas por Freeman como orientadas a la oferta (1940-1950), orientadas a la demanda (1960-1970), y políticas para generar vínculos entre oferta y demanda (1980 en adelante). Además, existen políticas clasificadas por generaciones (Salazar y Holbrook, 2007), como de primera generación basada en modelos lineales, segunda generación fundamentada en sistemas de innovación,

y de tercera generación, basadas en la economía del conocimiento, donde la innovación es el centro de todas las políticas. En este sentido, este trabajo se incrusta dentro de la segunda categorización, en un esfuerzo por mostrar de qué manera se han desarrollado las políticas de ciencia y tecnología en Jalisco, a partir de modelos que impulsan la oferta y la demanda de CTI.

Se debe añadir que, si bien es cierto que las políticas de CTI son de mediano y largo plazo, no es menos real que estas políticas deben ser ajustadas con cierta regularidad (Díaz y Arechavala, 2007), basados en el monitoreo y un buen diagnóstico de los resultados obtenidos y de las trayectorias que se esperan. Estas políticas deberían ser diseñadas de manera expresa para lograr unos resultados medibles, es por ello que se intentará ofrecer un panorama sobre este diseño de política, y además un panorama de los principales resultados obtenidos en este rubro. Se puede adelantar que, de manera general, los avances que logre Jalisco en materia de CTI, están sujetos a las trayectorias históricas que han seguido en esta materia.

En este sentido, el estado de Jalisco atraviesa por una etapa definitoria, donde se ha planteado un plan estatal de desarrollo de largo aliento (2013-2033) que pocas entidades federativas han logrado constituir. Con este espíritu se han planteado algunas directrices para el desarrollo científico y tecnológico de Jalisco, que van desde la promoción de las innovaciones tecnológicas, pasando por la vinculación de actores como la universidad, la industria y el gobierno, hasta llegar a una agenda digital. No obstante estas directrices, se observa un cambio institucional como lo es la disrupción por la crisis de la covid-19, donde se requieren de estrategias flexibles y de mayor vinculación entre actores, pero también nos enfrentamos a la amenaza del mundo político, donde las diferencias entre el gobierno federal y estatal dificultan la colaboración, y en donde los objetivos planteados se convierten en un botín político.

El capítulo está constituido de la siguiente forma, además de esta introducción, se presenta una breve descripción de la forma en que surgen las políticas de CTI, para que el lector tenga una comprensión más certera sobre el tema; posteriormente, se presenta una descripción de las políticas de CTI en México y Jalisco, así como algunas de sus estadísticas descriptivas; el siguiente subapartado es una descripción del marco institucional

que sustenta las políticas de CTI en Jalisco; finalmente se presenta una discusión de los hallazgos junto a algunas conclusiones.

Evolución de políticas de CTI en el mundo

Se ha señalado constantemente que los factores institucionales juegan un papel relevante en el desarrollo de las políticas de CTI (Niosi *et al.*, 1993; Ney, 1999; Arechavala y Díaz, 2007), ya que las normas, ya sean formales o informales, dan forma al desarrollo de la ciencia y la tecnología. Es por esta razón que el desarrollo de sistemas nacionales/regionales de innovación es importante para todos los países, estados y regiones, ya que de ahí emana el cambio tecnológico que da cabida a innovaciones, y con ello, al desarrollo económico.

El desarrollo histórico de las políticas de CTI comienza con el pensamiento schumpeteriano, que se enfoca en el cambio tecnológico como la fuerza que mueve al capitalismo. Así, las innovaciones vistas como nuevas tecnologías, nuevos mercados y nuevos productos serán un resultado de la innovación llevada a cabo por los emprendedores, lo que les confiere un monopolio temporal y les permite ganar un excedente o ingreso excepcional. Todas estas innovaciones son vistas como desarrollos radicales, lo que crearía un proceso de destrucción creativa. Es decir, que estas innovaciones destruyen mercados existentes, lo que provocó que empresas que no se pudieran adaptar quebraron y que solo sobrevivirán las empresas que puedan adaptarse a estas innovaciones. En un sentido macroeconómico se puede establecer que las innovaciones generan unas ondas expansivas, que requieren de un periodo de adaptación o de recesión, lo que genera ciclos económicos y ciclos de vida del capitalismo. De esta forma, se establecen dos tipos de cambios tecnológicos que pueden existir (Malerba y Orsenigo, 1996), el primero llamado Mark I se refiere a un patrón amplio, donde la concentración de actividades innovadoras es baja y, además, los innovadores son pequeños en el sentido de ser pequeñas empresas que introducen estas innovaciones, lo que permite una alta entrada de nuevas empresas. El segundo tipo es llamado Mark II, representa un patrón de profundización, donde la concentración de actividades innovadoras es alta, y los innovadores son grandes, en el

sentido de ser empresas de tamaño grande, lo que permite una baja entrada de nuevas empresas.

Después de los aportes de Schumpeter, algunos adeptos retomarán sus principales ideas para generar una evolución en el paradigma, sus principales adeptos, Christ Freeman, Sidney Winters y Richard Nelson continuarían este paradigma con nuevos conceptos. Para los nuevos schumpeterianos, que más tarde serían llamados evolutivos, el concepto de innovación radical sería cambiado por una innovación que puede ser radical, o también, puede ser incremental, lo que supone que los mercados y las instituciones constituyen mecanismos de selección en el sistema económico. Por lo que la transición a una destrucción creativa se genera de manera paulatina y no abrupta, como señalaba Schumpeter.

El principal supuesto de este paradigma de economía evolutiva es el concepto de aprendizaje, ya que aquí las empresas pueden aprender, y con ello pueden adaptarse a nuevas situaciones que se presenten con las innovaciones radicales o incrementales que se den en los mercados, de manera que se generan nuevas estrategias para hacer frente al cambio tecnológico. En última instancia, la economía evolutiva se enfoca en los sistemas agregados, autores como Richard Nelson, Christopher Freeman, Bengt-Åke Lundvall y Pavel Pelikan (1988) introducen una conceptualización importante para la economía evolutiva, lo que vendría a conocerse como un Sistema Nacional de Innovación (SNI). Este es un concepto que surge a partir del reconocimiento de que tanto la innovación como el aprendizaje son indispensables para explicar las diferencias tecnológicas y de crecimiento económico entre los países, por lo que se desvía la atención de la empresa como agente de cambio para enfocarse en arreglos institucionales macroeconómicos que inducen el cambio tecnológico. Este modelo supone que, aunque las empresas introducen las innovaciones en los mercados, estas no funcionan de manera aislada, ya que para ello deben establecer relaciones con otras instituciones como el gobierno, las universidades y centros de investigación, con lo que pueden conseguir, desarrollar e intercambiar conocimiento, mismo que hace posible la innovación (Rivera y Caballero, 2003). Esta perspectiva cambiaría de los SNI a los Sistemas Regionales de Innovación (SRI), ya que, al considerarse los mismos países como entidades heterogéneas, entonces se debían buscar perspectivas más homogéneas y con culturas similares al interior de los países, por lo que el

foco cambió de las naciones a las regiones relevantes donde se presentan los arreglos institucionales.

Los modelos de cambio tecnológico evolucionaron desde las perspectivas de arreglos institucionales hacia modelos de innovación abierta, donde se señala que las empresas siguen siendo el ente que introduce innovaciones, pero, contrario a los arreglos institucionales que se proponen en los SRI, aquí no se observan procesos macroeconómicos, sino procesos microeconómicos, donde las empresas establecen acuerdos de investigación y desarrollo con universidades, gobiernos, centros de investigación (modelo de la triple hélice) e inclusive con personas o consultorías, donde los proyectos de innovación pueden ser propuestos, ya sea al interior de la empresa o al exterior de la misma, en ocasiones por parte del mismo gobierno (Mazzucato, 2011), lo que implica procesos de transferencia de tecnología por medio de patentes, diseños industriales, software, derechos de autor, marcas, modelos de utilidad y otros mecanismos de propiedad intelectual.

Toda esta teoría sobre las innovaciones tecnológicas y su impacto en la economía se retoman por los distintos gobiernos (nacionales e internacionales) en la búsqueda del crecimiento y desarrollo económico, donde de manera deliberada los gobiernos establecen programas y políticas de fomento de las innovaciones, basadas en el fortalecimiento de sus sistemas científicos y tecnológicos. En este sentido, la disrupción que generó la crisis por la covid-19 representa algunos retos importantes para América Latina, ya que sus sistemas de CTI son sub-financiados y concentrados en actividades de investigación básica (Cimoli, 2021), y México no es la excepción.

Políticas de CTI en México y Jalisco

Para analizar las primeras políticas de CTI en México, debemos remontarnos a la década de los setenta, ya que en 1976 se formalizó el primer plan de largo plazo en CTI. Uno de los objetivos de este plan de largo aliento fue llegar a invertir al menos el 1% del PIB en ciencia y tecnología a nivel nacional (Díaz, 2002). La idea principal de estas políticas era la de impulsar la CTI mediante proyectos de investigación a través del desarrollo y construcción de infraestructura, la capacitación de personal y, finalmente,

a través de la implementación de centros de investigación fuera de la capital del país (Sarukhan, 1989).

Actualmente no se puede hablar de avances en CTI sin tomar en cuenta la pandemia generada por la crisis de la covid-19; en este sentido se deben reconocer algunos esfuerzos de México en materia científica y tecnológica, tales como el desarrollo de ventiladores para tratamientos de covid-19, el desarrollo de una vacuna en colaboración con Mount Sinai y Universidad de Texas, e incluso empresarios mexicanos que se han unido para crear una plataforma llamada Red de Innovación y Acción por la covid-19.

Se debe recordar que uno de los principales retos que impuso esta crisis fue el cierre temporal de escuelas en todos los niveles, lo que representó un reto en la forma en que se formaría a los estudiantes; en este sentido, las escuelas de educación básica pública siguieron un esquema de escuela por televisión abierta y radio, en tanto que las escuelas privadas de nivel básico y de otros niveles optaron por la educación virtual mediante videollamadas y plataformas como Classroom, Moodle, Blackboard y otras. Además de los efectos generados en el sistema educativo, a nivel académico y de investigación se presentó una disrupción en las formas de trabajo, pues algunos laboratorios y centros de investigación tuvieron que cerrar sus instalaciones y con ello el acceso a laboratorio y equipo necesario para los investigadores, además de que se rompieron algunas de las formas de trabajo entre académicos, por lo que hubo que migrar a otros sistemas de comunicación e incluso a otras formas de trabajo digital o teletrabajo, con el fin de evitar el contacto y la propagación del virus. Además de esto, se hace manifiesto que después de la covid-19 las cadenas de valor se han mostrado vulnerables ante choques externos, lo que dificulta el desarrollo tecnológico de las empresas.

Un reto adicional que impuso la covid-19 hacia el desarrollo de la CTI fue la puesta en práctica de nuevos mecanismos con los que se pudiera dar prioridad a proyectos de investigación, además de mecanismos para hacer más ágil la evaluación de proyectos y la gestión de financiamientos para estos. En México, muchos de estos proyectos se ciñeron a los Programas Nacionales Estratégicos (Pronaces), tanto para el otorgamiento de becas de posgrado como para el financiamiento de proyectos de investigación. La evaluación se tornó a evaluaciones virtuales o híbridas, donde se realiza una pre-evaluación por pares en el sistema o plataforma, en tanto que hay

una sesión virtual/presencial donde se discuten puntos de acuerdo para las evaluaciones.

Al margen de lo anterior, también se debe reconocer que aún hace falta un mayor esfuerzo por parte del gobierno de México y de sus empresas para mejorar la política de CTI, ya que en el país el gasto en investigación y desarrollo es de alrededor de 0.33% del PIB, mientras que en otros países de América Latina, tales como Argentina o Chile, se invierte 0.49 y 0.35% respectivamente (Dutrénit *et al.*, 2021). Pero también es importante recalcar que, de estos montos de inversión, en México hay un actor preponderante, como lo es el gobierno federal, que invierte el 78% del total de inversión en CTI, mientras que las empresas y otros actores invierten lo restante (Cimoli, 2021), y en países como Chile o Brasil el gobierno invierte solo el 50% de estos recursos, con una mayor participación de empresas y otras instituciones que invierten el 50% restante (Dutrénit *et al.*, 2021). Finalmente, en materia de publicaciones científicas, México ocupa el octavo lugar en América Latina (Dutrénit *et al.*, 2021), con 184 publicaciones por cada millón de habitantes, debajo de Chile o Uruguay, con 633 y 465 de manera respectiva; pero incluso a nivel de científicos por cada mil empleados con 0.71 en quinta posición, debajo de países como Argentina o Uruguay con 2.91 y 1.34, respectivamente.

Con esto, se destaca que a pesar de que México ha ido creciendo en materia de CTI con más investigadores, patentes, publicaciones y otros indicadores (laboratorios, centros de investigación, etc.), este crecimiento no ha logrado permear en la competitividad de las empresas y el desarrollo económico (Cimoli, 2021; Díaz, 2019; Amaro y Villavicencio, 2015), por lo que se sugieren mecanismos que potencien estas capacidades. Tan solo en el IMCO (2021) se estima que México ocupa la posición número 37 de 43 países evaluados en materia de competitividad.

En Jalisco, con la llegada de la covid-19, se conformaron la mesa de salud y la mesa de reactivación económica (López y Sánchez, 2021), específicamente dentro de la UdeG se generó una sala de situación en salud guiada por el Centro Universitario de Ciencias de la Salud, donde se provee información útil al gobierno de Jalisco, y en cuanto a la situación económica se generó una sala de situación que atendió a las principales preocupaciones del gobierno en cuanto a la reactivación económica y los efectos económicos generados por la pandemia; esta mesa estaba a cargo de académicos del

Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) y de personal de la Secretaría de Economía de Jalisco. Cabe señalar que se creó el Hospital Pyme, con la colaboración del CUCEA y del Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco, lo que constituye un modelo ejemplar a nivel internacional, como colaboración de la universidad y la industria para solventar problemas sociales de micro, pequeñas y medianas empresas en Jalisco, basados en sistemas de consultorías virtuales gratuitas realizadas por expertos.

A nivel de universidades, se han generado plataformas digitales que contienen módulos de análisis, de esta forma la UdeG generó la plataforma *Economía de Jalisco*, con la intención de tener información útil para la toma de decisiones ante la crisis de la covid-19, para lo que aglomeró a un amplio grupo de académicos del CUCEA con conocimientos de economía, políticas públicas, desarrollo regional y métodos cuantitativos, quienes elaboran reportes, estudios, encuestas y otros trabajos con información asequible y oportuna para la toma de decisiones en política pública.

Se puede identificar así un avance en la generación de investigadores por millón de habitantes, pues como muestra el cuadro 35.1, el número de miembros SNI por millón de habitantes ha crecido en 60% de 2015 a 2021. Pese a este crecimiento, entidades como Nuevo León o Ciudad de México, que han mostrado crecimiento menor en este rubro, tienen un mayor número de investigadores por cada millón de habitantes, incluso estados con menor población y aporte económico, tal como Querétaro, tiene un mayor número de investigadores por millón de habitantes. De aquí se puede hacer la observación de que en Jalisco, si bien es cierto que se han incrementado los investigadores, el crecimiento ha sido insuficiente para equipararse con otros estados que muestran niveles de desarrollo económico similares.

Cuadro 35.1. Investigadores por millón de habitantes, 2015-2021

Entidad	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jalisco	150.2	160.3	180.7	194	214.7	237.3	241.6
CDMX	890.7	920.3	976.4	1 032.2	1 210.2	1 028.8	1 058.9
Nuevo León	188.6	202.2	232.5	250	261.6	281.6	295.9
Querétaro	310.8	323	348.5	359.5	378.8	410.7	419.8

Fuente: elaboración propia con datos del Conacyt sobre miembros SNI y con datos del Conapo para la población estimada para cada estado.

Estas cifras se pueden comparar con el gasto destinado a CTI de cada estado (ver cuadro 35.2), respecto del total de egresos registrados por cada entidad federativa; de esta forma vemos cómo Jalisco se ha mostrado como una entidad líder en la inversión en CTI en función del porcentaje de su presupuesto, con 0.24% de gasto en este rubro, en tanto que entidades similares en población y desarrollo económico como CDMX y Nuevo León apenas llegan a 0.16 y 0.03%, respectivamente.

Cuadro 35.2. Gasto en CTI como porcentaje del total de gasto de cada estado			
Entidad	2015	2017	2019
Jalisco	0.23	0.25	0.24
CDMX	0.18	0.17	0.16
Nuevo León	0.14	0.02	0.03
Querétaro	0.08	0.01	0.06

Fuente: elaboración propia con datos de leyes de egresos y cuentas públicas de cada entidad federativa.

En términos de los resultados medibles en cuanto a las solicitudes de patentamiento que se muestran en el cuadro 35.3, Jalisco ha alcanzado una cifra de casi 27 solicitudes de patente por cada millón de habitantes, lo que lo convierte en uno de los líderes en este rubro, ya que entidades como Nuevo León y Ciudad de México registran 18.2 y 22.5 respectivamente. Cabe señalar que en este rubro la Ciudad de México ha disminuido significativamente sus indicadores, pues ahora solo registra la mitad de lo que registraba en 2015, mientras que Jalisco creció en 80% este indicador de 2015 a 2021. De hecho, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) en su índice estatal 2022 señala que Jalisco aumentó su competitividad debido al rubro de innovación, debido principalmente a las solicitudes de patentes por millón de habitantes.

Cuadro 35.3. Solicitudes de patente por millón de habitantes, 2015-2021							
Entidad	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jalisco	14.9	18.9	23.9	26.7	25.1	25.9	26.9
CDMX	41.4	34.9	37.8	39.3	33.7	25.2	22.5

Cuadro 35.3. Solicitudes de patente por millón de habitantes, 2015-2021

Entidad	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nuevo León	24.4	16.9	14.9	18.9	15.3	12.9	18.2
Querétaro	27.4	28	30.1	16.3	21.2	19.6	16.1

Fuente: elaboración propia con datos del Conapo para el total de población por entidad federativa y con datos del IMPI para solicitudes de patente por entidad federativa.

En un estudio previo se señala que la capacidad innovadora de una entidad federativa se considera como el conjunto de condiciones (educativas, económicas, de desarrollo, productivas, de recursos humanos) que permiten observar el potencial que tiene la región en cuestión para crear innovación tecnológica (Alarcón, 2021). En este mismo estudio, se señala que una entidad federativa parecida a Jalisco por su capacidad innovadora es el Estado de México, ya que son similares en sus niveles de patentamiento, capital humano, científicos, apertura comercial e inversiones públicas y privadas en proyectos científicos. En este estudio se señala la fortaleza que tiene Jalisco en cuestión de generación de patentes, diseños industriales y modelos de utilidad, pero además se señalan las fortalezas en materia de infraestructura de tecnologías de información, como lo es el ancho de banda y las inversiones en equipo de cómputo como razón del total de inversión en activos de las empresas.

Marco institucional que sustenta a las políticas de CTI en Jalisco

Dentro del marco que sustenta las políticas de CTI en Jalisco, se puede consultar en primera instancia el Plan Estatal de Desarrollo, donde el objetivo 27 establece que se debe “Incrementar la capacidad innovadora en los sectores social, privado y público”. Para lograr este objetivo, se proponen algunas estrategias:

- Crear espacios físicos y virtuales y otros mecanismos de diálogo y reflexión para generar soluciones innovadoras a problemas públicos y sociales.
- Desarrollar alianzas y redes entre empresas, gobierno, grupos sociales y universidades para impulsar la innovación, el emprendedurismo y la creatividad que genere la creación de valor público y económico.

- Incrementar las actividades de investigación y desarrollo, principalmente en el sector agropecuario, la industria alimentaria, la industria creativa y la biotecnológica.
- Promover la innovación en el sector gubernamental en todos los órdenes y niveles de gobierno.

Si bien es cierto que algunas de estas estrategias se han seguido por buen camino, tales como la promoción de la innovación en el sector gubernamental, la creación de alianzas con empresas y la creación de espacios físicos, también es una realidad que algunas de estas estrategias no se han seguido, e inclusive se ha trazado un rumbo contrario, como en el caso de la relación del gobierno estatal con la Universidad de Guadalajara (UdeG), pues si bien antes y durante la pandemia por la covid-19 se generó una cooperación de estas dos instituciones en las salas de situación en salud y economía, en los últimos meses se generó un ambiente de tensión entre la UdeG y el gobierno estatal, sobre todo a raíz de que este, a través del Congreso, aprobara quitarle a la UdeG un presupuesto de 140 millones de pesos que estaban destinados a la construcción del Museo de Ciencias Ambientales, lo que irónicamente constituye uno de los ejes transversales del gobierno de Jalisco, situación que ha generado menos cooperación entre el sector académico y el gobierno estatal. Aunque la UdeG no es la única institución de educación superior en Jalisco, sí se trata de la institución con mayor preponderancia por su tamaño, matrícula y número de investigadores.

Por otro lado, el 9 de octubre de 2014 se publicó la Ley de Ciencia, Desarrollo Tecnológico e Innovación del Estado de Jalisco, que tiene por objeto establecer las bases, instrumentos, mecanismos y organización del desarrollo científico, tecnológico, de innovación e impulso al conocimiento en el estado, así como crear y regular el funcionamiento del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco y del Fondo Estatal de Ciencia y Tecnología.

Esta ley tiene como uno de sus objetivos secundarios participar en el otorgamiento de recursos económicos y financieros para el desarrollo del conocimiento, considerado como inversión para el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo económico del estado, lo que de nuevo choca con las tensiones generadas por la reasignación del presupuesto que ya estaba asignado para la construcción del Museo de Ciencias Ambientales de la UdeG.

Como tercer eje rector, se tiene el programa sectorial de innovación, ciencia y tecnología de Jalisco, en el que se distinguen tres estrategias para el periodo 2013-2033, con sus respectivas subestrategias:

1. Mejorar la vinculación entre sectores académicos y económicos.
 - a) Incentivar la formación de capital humano de alto nivel.
 - b) Desarrollar un modelo dual de educación superior que fortalezca la vinculación entre universidades e industrias y que fomente la innovación y el emprendimiento con la visión de producir valor agregado.
 - c) Aprovechar grupos locales de investigación reconocidos en diferentes áreas para crear polos específicos de desarrollo científico.
 - d) Incentivar a través de un programa el interés de la industria por la investigación aplicada.
 - e) Impulsar un modelo de triple hélice que vincule la academia, industria y el gobierno para la generación de desarrollo científico, tecnológico e innovación.
2. Incrementar la innovación y el emprendimiento para el desarrollo científico y tecnológico.
 - a) Crear plataformas tecnológicas especializadas para apoyar a emprendedores de alta tecnología que permitan su incubación, integración en clústeres, aceleramiento e innovación.
 - b) Impulsar y articular un ecosistema de innovación a través del desarrollo de emprendimiento tecnológico, científico y social.
 - c) Vincular y formar a diversos actores del sector público, privado y social para el uso de la propiedad intelectual como herramienta para la innovación que facilite la comercialización y transferencia de tecnología.
 - d) Procurar y gestionar un fondo de capital de riesgo para proyectos científicos, tecnológicos y sociales.
 - e) Incrementar la inversión en materia de innovación, ciencia y tecnología a niveles de competitividad internacional, como porcentaje del PIB estatal.
3. Disminuir la brecha digital en los sectores productivo y social de la entidad.
 - a) Consolidar el proyecto de agenda digital de Jalisco.

- b) Crear una red de instituciones para la educación y capacitación en línea.
- c) Establecer una red de MiPyMes.

Como se aprecia en este programa sectorial, ha habido un avance en la agenda digital, pues como se explicó en Alarcón (2021), una de las fortalezas de Jalisco en capacidades de innovación es el ancho de banda y el equipo de cómputo en empresas, y como se ha visto, Jalisco está bien posicionado en la solicitud de patentes por millón de habitantes, lo cual es congruente con el incremento de la innovación y el emprendimiento tecnológico. Sin embargo, las tensiones generadas en los últimos meses pueden afectar el primer eje estratégico de este programa, a saber, mejorar la vinculación entre el sector académico y sectores económicos, específicamente la vinculación entre UdeG y gobierno estatal, pues si bien es cierto que existe vinculación entre el gobierno de Jalisco y algunos sectores empresariales, y nexos entre la UdeG y otras universidades con el sector empresarial, también es necesaria la vinculación entre la principal universidad de Jalisco con su gobierno estatal.

Discusión y conclusiones

Como se ha observado, en Jalisco se han mostrado avances significativos en términos de la generación de innovaciones tecnológicas, tales como las patentes, modelos de utilidad, diseños industriales, software y otros mecanismos de propiedad intelectual, no obstante, esta mejora en los indicadores de CTI no necesariamente se ha traducido en una mayor competitividad de las empresas o en un mayor crecimiento económico. En este sentido, el reto que se ha planteado para Jalisco en este y otros estudios sobre CTI (Cimoli, 2021; Díaz, 2019) es cómo este crecimiento en los indicadores de CTI se traducen en mejoras económicas y sociales.

En Jalisco se han diseñado algunas directrices para lograr una mejora económica y social a través del desarrollo de la CTI, desde un plan de desarrollo 2013-2033, pasando por un programa sectorial y llegando a una ley de ciencia y tecnología. De esta forma, es necesario que esta legislación que ya existe no se quede como letra muerta, pues ya se han planteado una buena

parte de objetivos para lograr que la innovación permee en la economía y la sociedad. Aquí cabría preguntarse ¿qué ha faltado para que estos objetivos se logren?, ¿qué se puede hacer en el futuro?

Se puede decir que hace falta desarrollar mecanismos para que los objetivos de largo plazo se cumplan, para lo que se requiere de la cooperación de todos los actores en la CTI (universidades, empresas, gobierno y sociedad), así como de la creación de comités y mesas de trabajo que tengan algún financiamiento, y que su función específica sea la de vigilar, evaluar y replantear los objetivos de política pública en ciencia, tecnología e innovación.

En el futuro se podría plantear la necesidad de una agencia que vigile el cumplimiento de los objetivos; en algún estudio previo (Díaz, 2019b) se apuntó la necesidad de tener una “agencia de ciencia, tecnología e innovación” con miras al desarrollo de Jalisco, principalmente a través de resolver tres problemas: 1. El impacto insuficiente de las políticas de CTI en los ámbitos económico y social, mediante el crecimiento, la competitividad, mejores salarios y condiciones de innovación para empresas, así como la educación de calidad, cobertura de salud y disminución de la brecha digital; 2. La generación de capacidades de CTI que incrementen el número de investigadores, grupos de investigadores, formación de estudiantes de pregrado y posgrado, mayor colaboración universidad-industria-gobierno, entre otras, y finalmente 3. Un sistema de diseño, implementación y evaluación de las políticas de CTI, que involucre a todos los actores relacionados con la ciencia y la tecnología.

Se deben diseñar mecanismos para que las relaciones entre la universidad-industria-gobierno crezcan sobre la base de objetivos y compromisos a cumplir en el mediano y largo plazo, y que no estén a merced de cambios de opinión de actores en turno, ya sean políticos, académicos o empresarios. En este sentido, la propuesta de una agencia de CTI debería de incluir en sus funciones la generación de programas permanentes que no dependan del cambio de actores, para apoyar la creación de capacidades de CTI.

Aunque lo anterior está plasmado en la propuesta de la agencia, cabe decir que este es un problema particular que se ha presentado en el periodo de balance de este libro, por lo que no está de más recalcar la importancia de estos mecanismos para fortalecer el sistema de CTI en Jalisco.

Referencias

- ALARCÓN, M. (2021). Capacidades de innovación por entidades federativas: un análisis de sus componentes principales. *Economía: teoría y práctica*, 55(2), pp. 37-58.
- AMARO, M. y Villavicencio, D. H. (2015). Incentivos a la innovación de la biotecnología agrícola-alimentaria en México. *Estudios sociales*, 23(45), pp. 33-45.
- CEPAL (2002). La ciencia, tecnología e innovación son cruciales para enfrentar la pandemia y avanzar hacia una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad en la región. En <https://www.cepal.org/es/noticias/la-ciencia-tecnologia-innovacion-son-cruciales-enfrentar-la-pandemia-avanzar-recuperacion>
- CIMOLI, M. (2021). Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo. La clave para una recuperación transformadora en América Latina y el Caribe. Tercera Reunión de la Conferencia de Ciencia, Innovación y TIC de la CEPAL. Buenos Aires. En <https://innovalac.cepal.org/3/es>
- DÍAZ, C. (2002). Cambio y permanencia: los requisitos de la transformación. Análisis comparativo de las políticas tecnológicas y el desempeño institucional en México y Corea del Sur, en Adrián Acosta (coord.), *Cambio institucional*. Guadalajara. Universidad de Guadalajara.
- DÍAZ, C. (2019a). Ciencia, tecnología e innovación: retos y problemas estratégicos de Jalisco. En Adrián Acosta (ed.), *Jalisco a futuro 2018-2030: construyendo el porvenir. Diagnósticos*. Guadalajara. Universidad de Guadalajara.
- DÍAZ, C. (2019b). Agencia de Ciencia, Tecnología e Innovación para el desarrollo en Jalisco, en A. Acosta (ed.), *Jalisco a futuro 2018-2030: construyendo el porvenir. Propuestas*. Guadalajara. Universidad de Guadalajara.
- DÍAZ, C. y Arechavala (2007). Las políticas de ciencia y tecnología en el mundo: un análisis comparativo. En Díaz y Arechavala (coords.), *Innovación y desarrollo tecnológico: políticas, acciones y casos*. Guadalajara. Universidad de Guadalajara.
- DUTRENIT, G., Aguirre-Bastos, C., Puchet, M. y Salazar, M. (2021). UNESCO Science Report the Race Against Time for Smarter Development Chapter 7: Latin America. Francia. En <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000377433.locale=en>

- GIBBONS, M. (2001). Governance and the New Production of Knowledge. En J. de la Mothe (ed.), *The Oxford Handbook of Innovation*. Nueva York. Oxford University Press.
- LÓPEZ, G. y Sánchez, A. (2021). Estrategias emergentes de transferencia de conocimiento ante la pandemia del Covid-19 en Jalisco. El caso de la Plataforma Economía de Jalisco, CUCEA-UdeG. En Sánchez, Salas y Cuevas (coords.), *Los retos del empleo en la post-pandemia en Jalisco. Alcances, actores y perspectivas*. Guadalajara. Universidad de Guadalajara.
- MALERBA, F. y Orsenigo, L. (1996). Schumpeterian Patterns of Innovation are Technology-Specific. *Research Policy*, 25(3), pp. 451-478.
- MAZZUCATO, M. (2011). El Estado emprendedor: mitos del sector público frente al privado. RBA.
- NELSON, R., Freeman, C., Lundvall, B. y Pavel, P. (1988). *National Systems of innovation, Laboratory of Economics and Management (LEM)*. Italia. Sant'Anna School of Advanced Studies.
- NEY, S. (1999). Culture and National S&T Performance: a Framework for Analysing Socio Institutional Factors in RTD Policy Making. *Innovation*, 2(3).
- NIOSI, J., Saviotti, P., Bellon, B. y Crow, M. (1993). National of Innovation: in search of workable concept. *Technology in Society*, vol. 15.
- RIVERA, M. y Caballero, R. (2003). Los sistemas de innovación nacionales y la teoría del desarrollo. *Problemas del Desarrollo*, 34(134), pp. 9-31.
- SALAZAR, M. y Holbrook, A. (2007). La innovación se produce en sistemas: las implicaciones de la política de innovación, ciencia y tecnología. En Díaz y Arechavala (coords.), *Innovación y desarrollo tecnológico: políticas, acciones y casos*. Guadalajara. Universidad de Guadalajara.
- SARUKHÁN, J. (1989). The Status of Mexican Science and Technology Research: Potential Avenues for Collaborative Programmes with the United States. *Estudios mexicanos*, 5(2), pp. 265-280.

Política de gobierno y de seguridad pública

36. Percepción de los funcionarios públicos sobre el gobierno digital e IA en el sector público

Edgar A. Ruvalcaba-Gómez

Introducción

Innovación es un concepto relacionado con las teorías del desarrollo económico realizadas a principios del siglo pasado, teorías que destacan la importancia de la tecnología y el proceso de innovación tecnológica como fuerza fundamental, que dinamita la producción y al sistema, generando procesos de transformación. En los procesos de innovación destaca el impacto que las nuevas tecnologías de la información por sus cambios en la eficiencia de los procesos y en la capacidad para desarrollar transformaciones en diversos contextos, ya sean públicos o privados.

La innovación pública se presenta como un tipo de innovación que asumen un enfoque de gestión pública y desde el sector público, siendo un esfuerzo desarrollan las agencias públicas con el objetivo de implementar mejoras en su funcionamiento como factor estratégico para enfrentar los problemas sociales. La innovación en la administración pública ha sido abordada para comprender los cambios institucionales y la implementación de nuevas prácticas que se desarrollan en el sector público y asociada a los cambios económicos, políticos y sociales. El gobierno digital y el uso de la inteligencia artificial, han venido permeando en la práctica político-administrativa, siendo referencia en la innovación dentro del sector público.

El uso de tecnologías de información y comunicación (TIC) en el sector público es conocido como gobierno digital o gobierno electrónico y ha sido un desarrollo obligado en la modernización y reforma administrativa del estado. El gobierno digital es la entrega de servicios e información gubernamental a los ciudadanos por medios digitales. Sin embargo, el gobierno digital no se reduce solo a digitalizar la burocracia, sino que su alcance tiene un impacto directo con estrategias que aportan valor público y que transforman la relación gobierno-ciudadano. Los servicios que se ofrecen a los ciudadanos, por medio de las nuevas tecnologías, implican cambios organizacionales al interior de las administraciones públicas, pero también cambiar relaciones entre el gobierno y otros sectores sociales, como el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, las universidades y la ciudadanía en general.

La dependencia a internet y a la conectividad digital se ha consolidado con el uso masivo de dispositivos conectados en internet y la gran cantidad de información y datos que se producen en un espacio virtual. Para muestra de ello, se estima que a nivel global cada minuto hay 4.1 millones de búsquedas en Google, 4.7 millones de visualizaciones en YouTube, 59 millones de mensajes por WhatsApp, 190 millones de correos electrónicos y 1.3 millones de accesos a Facebook (Martínez-Mancilla, 2020). Estas cifras demuestran la dependencia tecnológica de nuestra sociedad en todo el mundo, pero también relevan la importancia de analizar y monitorear el desarrollo y las capacidades de los gobiernos para utilizar y aprovechar las potencialidades de nuevas tecnologías.

Por otro lado, se encuentra el desarrollo de la Inteligencia Artificial (IA) que se está configurando como el tema que va a marcar el avance de la cuarta revolución industrial. Sin duda la IA está siendo hoy en día el gran tema entre la comunidad de desarrolladores tecnológicos por su capacidad disruptiva y las implicaciones sociales. Es importante mencionar que la IA no es un tema ajeno al sector público, sino que configura una gran tendencia en la que los países desarrollados que ya están inmersos. Por tanto, es importante comenzar a analizar qué políticas y acciones gubernamentales están utilizando IA y algoritmos dentro del sector público y analizar cómo lo están entendiendo y adoptando los gobiernos en México y Jalisco.

El Estado no puede parar el desarrollo tecnológico, los gobiernos están obligados a adoptar las TIC para responder a las nuevas demandas sociales

y modernizar sus procesos de gestión pública. En este sentido resulta pertinente analizar cómo el gobierno utiliza e implementa el gobierno digital para ofrecer servicios y articular a los ciudadanos en una apertura gubernamental que permita una mayor interacción socio-política con base en una nueva estructura material que ofrece el internet y sus aplicaciones digitales.

Para evidenciar algunos datos sobre el acceso y uso de TIC en México es pertinente hacer referencia a la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) en su edición 2020. Esta encuesta tiene como finalidad obtener información sobre la disponibilidad y el uso de las tecnologías de información y comunicaciones en los hogares y su utilización por los individuos de seis años o más en México. Los resultados indican que en México hay 84 100 000 de usuarios de internet. Esta cifra revela un aumento de 1.9 puntos porcentuales respecto de la registrada en 2019. También se estima que el 78.3% de la población ubicada en áreas urbanas son usuarios, mientras que en el área rural la proporción es de 50.4% (ENDUTIH, 2020). Estos datos arrojan luz para dimensionar la penetración social del internet en México, así como reconocer la brecha digital.

El estado de Jalisco se caracteriza por tener un desarrollo económico y tecnológico por encima de la media de los estados a nivel nacional. Un estudio de opinión titulado Estrategia Digital realizado en el Estado de Jalisco por el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (Martínez-Mancilla, 2020) permite identificar algunas conductas digitales y su adopción por parte de la población. El estudio muestra las plataformas y dispositivos más utilizados, así como las principales barreras de acceso. Algunos resultados del estudio reportan que el dispositivo con mayor presencia en los hogares es el teléfono inteligente (88%), con 2.6 unidades por hogar, seguido por las televisiones inteligentes (55%) y la computadora portátil (49%), estos últimos con 1.4 unidades por hogar. Por otro lado, la cobertura de acceso a internet entre los encuestados es alta. Un 81% señaló que tiene acceso a internet en su casa, de los cuales, 58% indicó tener conexión fija y 21% fija y móvil. Sin embargo, el 6.4% de los entrevistados indica no tener acceso por falta de recursos económicos, y el 9% indica que no le interesa o no lo necesita (Martínez-Mancilla, 2020).

El objetivo de este trabajo es analizar la situación del gobierno digital y la inteligencia artificial en el sector público de Jalisco. La investigación realizada es de importancia al ser la primera que se realiza de estas carac-

terísticas en la región de Jalisco. Sus hallazgos son de gran significatividad para tomar medidas y avanzar en la consecución de un gobierno abierto y más preparado con las tendencias y necesidades actuales. Se destacan, entre los resultados, el desconocimiento y dispersión del concepto de inteligencia artificial, la carencia de una estrategia integral de gobierno digital e inteligencia artificial, la falta de capacidades institucionales, y carencias en la formación de los responsables de gestionar e implementar las políticas de gobierno digital. La estructura del trabajo es la siguiente: en la sección dos se realiza una revisión del marco teórico y los antecedentes del gobierno digital y la inteligencia artificial, con especial hincapié en Jalisco; en la sección tres se presenta la metodología utilizada; en la sección cuatro se muestran los resultados obtenidos, y finalmente en la última sección se presentan conclusiones y recomendaciones.

Marco teórico y contextual

Actualmente la conectividad digital representa la principal estructura para comunicarse y socializar. Esto representa un cambio de era, una nueva era marcada por una sociedad en red y con flujos de información en tiempo real. La sociedad y la economía de todo el mundo se han hecho interdependientes a gran escala, estableciendo una nueva forma de relación entre gobierno, sociedad y sector privado.

Ante esta situación resulta imprescindible contar con estudios científicos que ayuden a entender el desarrollo tecnológico y la adopción de tendencias digitales por parte de las administraciones públicas de todos los órdenes de gobierno. También es importante que los análisis sobre tendencias en los gobiernos consideren la disrupción tecnológica de la inteligencia artificial, de la cual se está hablando mucho por su capacidad de transformación social y tecnológica, la cual se proyecta, traerá consigo la cuarta revolución industrial (Criado, *et al.*, 2021; Huynh *et al.*, 2020; Ruvalcaba-Gómez, 2022). Muchos gobiernos, entre los que destaca China, ya están utilizando IA como herramienta para cientos de acciones gubernamentales. En este sentido, podemos decir que el gobierno digital está dando un salto tecnológico sin precedentes con la implementación de IA, lo cual va a cambiar gobiernos y sociedades.

Gobierno digital

El uso de la tecnología en los gobiernos ha crecido drásticamente en los últimos años. A medida que avanza el tiempo se democratiza más el acceso a internet y a dispositivos de alta conectividad. Aunque los términos de gobierno digital y comercio electrónico se acuñan como resultado de la influencia de internet en las organizaciones públicas, se puede decir que desde las primeras aplicaciones computacionales ha existido el gobierno digital y este se ha desarrollado junto con la tecnología y a contextos sociales, económicos y políticos. Algunos autores realizan estudios que abordan características organizacionales, institucionales y contextuales en el diseño, implementación, administración y uso de tecnologías de información para entender el desarrollo del gobierno digital (Dawes y Pardo, 2002; Fountain, 2004; Luna-Reyes *et al.*, 2007; Hardy y Williams, 2011).

Es importante señalar que los avances que ha consolidado el gobierno digital no son únicamente resultado del desarrollo tecnológico, sino que múltiples movimientos sociales y diversas disciplinas han modelado el fenómeno que reconocemos hoy en día como gobierno digital (Luna-Reyes *et al.*, 2015). En este sentido, es posible dimensionar la complejidad del diseño e implementación de una estrategia digital desde los gobiernos. La multiplicidad de factores da espacio a nuevas formas organizacionales que transforman los modelos de gestión pública y afectan los esquemas burocráticos y jerárquicos para enfrentar problemas de la administración pública.

Los marcos analíticos de referencia al Gobierno Digital son útiles para dimensionar el desarrollo del mismo, sin embargo, al aplicar estos marcos de referencia resulta más complejo explicar el avance del gobierno digital. En este sentido, Luna-Reyes *et al.* (2015) han analizado el gobierno digital en múltiples casos en el contexto mexicano y han identificado algunas limitaciones de las fases y modelos evolutivos aplicado a la realidad mexicana. Los autores destacan que las etapas del gobierno digital no son mutuamente excluyentes, ya que pueden consolidarse por separado en distinta medida. Las etapas no son necesariamente consecutivas, puesto que pueden presentarse de forma no lineal, ya que la progresión lineal que suponen los modelos evolutivos es problemática cuando se aplica a algunos casos específicos. Por otro lado, señalan que los cambios en una etapa

no necesariamente tienen un impacto en el resto de las etapas, y el modelo de medición parece verse afectado por cambios contextuales relacionados con lo político o tecnológico.

De acuerdo con la teoría de la administración pública se identifican cuatro dimensiones que puede asumir el gobierno digital: e-Servicios, e-Gestión, e-Democracia, e-Políticas (Luna-Reyes *et al.*, 2015). Análisis e investigaciones en materia de gobierno digital han concluido que existe un efecto directo y relacional entre las determinantes, las características y los resultados del gobierno digital (Toro-García *et al.*, 2020). Las determinantes consideran aspectos de infraestructura, recursos humanos, marco legal, y demanda. Las características del gobierno digital abrazan variables de usabilidad, calidad de información, privacidad de datos, y seguridad. Por su parte, los resultados del gobierno digital se categorizan en aspectos de calidad de servicios, transparencia, rendición de cuentas, y participación ciudadana (Luna-Reyes *et al.*, 2007; Toro-García *et al.*, 2020).

Reconociendo las limitaciones de los modelos se ha desarrollado un instrumento metodológico para medir diferentes aspectos del gobierno digital posicionado el Índice de Gobierno Electrónico Estatal (IGEE), el cual considera cinco componentes que agrupan variables que miden la sofisticación tecnológica y organizacional adicional: información, interacción, transacción, integración, participación. Este índice se obtiene, principalmente, a partir de los portales web gubernamentales. Durante los catorce años que se lleva implementado ha sufrido ligeros cambios metodológicos que permiten la comparabilidad año con año.

Para contextualizar un poco el caso de Jalisco en el IGEE, podemos mencionar que en los últimos años ha tenido buenas posiciones en relación a las 32 entidades federativas del país, por ejemplo, en el *ranking* del año 2015 estuvo en el segundo lugar, en 2016 en primer lugar, siendo el único año en el que ha estado en esa posición; en 2017 ocupó el tercer lugar, en 2018 bajó hasta la posición novena, y el dato más reciente de 2019 Jalisco se situó en el lugar quinto. A mediados de 2000, Jalisco fue líder a nivel nacional en temas de gobierno digital, sin embargo, en los años más recientes otros estados han avanzado en materia de gobierno digital superando los esfuerzos de Jalisco (Ugob, 2020).

Por otro lado, en 2014 el gobierno de Jalisco, publicó el documento “Estrategia Jalisco Digital 2014-2020” el cual mostraba la misión de

impulsar la construcción de una sociedad de la información incluyente, sustentable, competitiva y generadora de bienestar, con equidad de género e igualdad de oportunidades (Gobierno del Estado de Jalisco, 2014). Asimismo establecía una visión de hacer de Jalisco la entidad federativa con mayor acceso, uso y adopción de las TIC de México; el estado con mayor innovación y competitividad tecnológica de la República; el gobierno con mayor interacción ciudadana por medios electrónicos; y Guadalajara, la primera ciudad creativa de Latinoamérica. Esto refleja la proyección en el tema de la administración gubernamental anterior, aunque no se logró todos los objetivos esperados si hubo avances consolidados.

En la nueva administración gubernamental en Jalisco se dieron algunas reestructuraciones que impactaron en la temática de gobierno digital en Jalisco. Actualmente existe una Dirección General de Tecnologías de la Información, perteneciente a la secretaría de Administración, la cual asume funciones técnicas, de soporte a la infraestructura tecnológica gubernamental. Por otra parte, existe la Coordinación General de Innovación Gubernamental, de la cual se desprenden direcciones generales como la de: Internet, planeación tecnológica, inteligencia, y vinculación, de esta última se desprende la Dirección de Inclusión Digital. En este sentido, es posible asumir que las áreas de gobierno mencionadas son la estructura principal que soportan la estrategia del tema de gobierno digital en el estado.

Según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019 (ENCIG), en Jalisco solo 7.2% de los ciudadanos utilizaron medios digitales para hacer algún pago, trámite o solicitud gubernamental, más del 60% acudió a las instalaciones del gobierno y casi un 30% realizaron estas acciones en cajeros, bancos o supermercados. La encuesta 2017 registró que solo 13 900 000 de mexicanos fueron beneficiarios del gobierno digital, de los cuales 17.4% lo usó para el llenado y envío de formatos en páginas de internet para iniciar o concluir trámites, 15.7% para consultar páginas web de gobiernos en cualquiera de sus niveles, 9.5% para continuar o terminar un trámite o pago de servicio en páginas web de gobiernos; 5.9% para presentar quejas, denuncias o comentarios en cuentas de redes sociales de gobierno, y, finalmente, 5.7% para realizar personalmente pagos o solicitudes de servicios a través de internet (ENCIG, 2019).

Es importante señalar que el uso y aprovechamiento del gobierno digital no es homogéneo entre las entidades federativas del país. En este senti-

do, es importante reconocer los problemas de brecha digital que enfrentan, principalmente, las zonas rurales del país, ya que el acceso, uso y capacidad para usar las TIC y el internet en las grandes ciudades es muy distante al que se presenta en las pequeñas localidades y municipios del país.

En la más reciente edición del Índice de e-government de Naciones Unidas 2020, México se encuentra en el grupo “alto” del índice (escala: muy alto, alto, medio y bajo) y en la posición 61 de los 193 países analizados, y en el índice de *e-participación* en el lugar 41 (UN E-Government, 2020). En materia de datos abiertos México pasó del lugar 12 en el Índice de OurData de la OCDE publicado por primera vez en el 2014, al 5to lugar de economías OCDE 2017 (Open Government Data Report, 2018). Los datos apuntan a un avance considerable en los recursos digitales que implementa y desarrolla el gobierno federal y en el aspecto de buscar consolidar avances en términos de valores democráticos.

Los avances en el Gobierno Digital local que pueden proporcionar información precisa y útil para los empleados de la administración son incuestionables (Ahn *et al.*, 2020). Pueden existir variables moderadoras como el sexo, edad y nivel educativo en la tecnología (Mandari y Chong, 2018; Suki y Suki, 2017; Raman *et al.*, 2014). No hay ningún trabajo, que nosotros sepamos, que analice estas variables para los funcionarios públicos, destacando aún más la importancia de este paper debido a su novedad.

Inteligencia artificial en el sector público

La inteligencia artificial se refiere a cualquier máquina que es capaz de aprender y utilizar ese conocimiento para actuar y proponer decisiones. Es una inteligencia hipotética que consiste en que una máquina tiene la capacidad de entender o aprender actividades intelectuales que los humanos puedan hacer, dicho de forma más sencilla, máquinas que imitan el comportamiento humano. Esta premisa sin duda resulta compleja de asimilar e imaginar, principalmente en términos de su implicación en nuestra sociedad.

Aunque pareciera que la inteligencia artificial (IA) es un tema nuevo en el gobierno no es así, sino que tiene un par de décadas en función y en desarrollo. Hoy en día, los procesadores informáticos y la exponencial

evolución de las industrias de *hardware* y *software* han fomentado un desarrollo importante de IA en diferentes sectores (Bucher, 2017; Russell y Norvig, 2016; Ruvalcaba-Gómez, y García-Benítez, 2022). Sin duda el sector que ha adoptado con mayor fuerza la IA es el privado; sin embargo, el sector público sigue esta tendencia con avances disruptivos y prácticas sin precedentes. La importancia que tiene la IA es tan relevante que, a pesar de que gran parte de su desarrollo y su uso está en manos de empresas del sector privado, los gobiernos de las naciones desarrolladas ya han tomado medidas para fomentar y guiar las inversiones, la digitalización y la infraestructura de datos (Ortega y Pellegrin, 2019).

Los gobiernos y las administraciones públicas han adoptado novedosas prácticas de IA en diferentes áreas y temas, principalmente en los servicios públicos. A pesar de la creciente importancia de la IA en el sector público, hay pocos estudios que analicen este tema. En general, las publicaciones sobre IA se basan en experiencias, casos, ideas y resultados de empresas del sector privado (Zhang y Dafoe, 2019; Zuboff, 2015). Desde el estudio de la administración pública, algunos autores sostienen que la utilización intensiva de las redes sociales, la robótica, el *Big Data* y, últimamente, la IA en el sector público podría abordarse como la cuarta revolución industrial, configurando una nueva evolución de las TIC en el gobierno (Criado & Gil-García, 2019; Mergel *et al.*, 2016; Meijer, 2017).

Los nuevos avances en materia tecnológica en el sector público abarcan dimensiones funcionales como la gestión estratégica, gestión de recursos humanos, evaluación del desempeño, comunicación institucional (Barth y Arnold, 1999) y áreas de políticas como salud, educación, migración, servicios a los ciudadanos, emergencias, impuestos, entre otras (Wirtz *et al.*, 2018). Esta realidad abre la puerta a las organizaciones del sector público para innovar en diferentes dimensiones y aspectos que van a cambiarlo todo o casi todo. Las instituciones y organismos internacionales están tomando acciones para establecer controles mínimos sobre esta tecnología disruptiva, con el objetivo de establecer una base regulatoria y un entorno político propicio para la cooperación internacional que proteja y garantice desarrollo en el mercado laboral, establezca principios éticos y un mecanismo de rendición de cuentas y control social (Ortega y Pellegrin, 2019).

La IA y los algoritmos están cambiando la forma en que pensamos sobre las oportunidades, los desafíos y el futuro del sector público. Algunos autores

sugieren que la IA transformará la interacción con los ciudadanos y otros actores sociales, utilizando algoritmos y otros instrumentos tecnológicos para mejorar las experiencias de los servicios tradicionales basados en sitios web (Bucher, 2017; Desouza, 2018; Giest, 2017). Otros académicos afirman que la IA proporcionará ganancias de eficiencia en las organizaciones públicas derivadas de la generalización de enormes fuentes de datos y análisis para optimizar todos los procesos y actividades (Williamson, 2014). Por su parte, los autores suponen que la IA abre una etapa diferente de la gobernanza, en los procesos de toma de decisiones y políticas (Pencheva *et al.*, 2018, Valle-Cruz *et al.*, 2019; García-Benítez, y Ruvalcaba-Gómez, 2021).

La mayoría de los estudios recientes sobre administración pública asumen que las dinámicas tecnológicas y los fines de las empresas privadas pueden transferirse inmediatamente al sector público. Se espera que las tecnologías 4.0 tengan un impacto directo en el sector público, esto representa la transición a la automatización de tareas, las políticas de informatización y la gobernanza digital a una gobernanza inteligente que requiera la interacción continua y el aprendizaje de máquinas con los seres humanos (Margetts, 2017). Lo que antes parecía una distopía, propio de cuentos y películas futuristas, ahora parece que nos ha alcanzado y que pronto estaremos sintiendo sus efectos.

En el contexto mexicano la IA parece bastante inmadura, pero con una tendencia emergente y con potencial transformador. El escenario actual del gobierno digital en el sector público en México es limitado, pero con algunos esfuerzos consolidados, esto implica que en la actualidad no exista una estrategia nacional para el desarrollo de una agenda integral en materia de IA. En junio de 2018, la embajada británica en México publicó el informe “Hacia una política de inteligencia artificial en México: aprovechar la revolución de IA” elaborado por Oxford Insights y C Minds en colaboración con el gobierno de México, para proporcionar un primer acercamiento a este problema. El informe menciona que México se coloca en el 22° lugar de los 35 países de la OCDE en términos de preparación gubernamental para la IA, y recomienda a México crear una oficina permanente para implementar y coordinar la política digital y de IA, crear un grupo directivo profesional intersectorial para desarrollar y promover la estrategia de IA del gobierno de México, así como crear un centro nacional para la investigación de la IA (Oxford Insights & C Minds, 2018).

Por otro lado, un equipo multisectorial llamado “Coalición IA2030MX” compuesto por instituciones académicas, empresas, agencias públicas y otros actores clave del ecosistema digital en México lanzó una consulta nacional sobre IA. Esta acción tuvo el objetivo de identificar los principales desafíos en México con respecto a la transformación digital (específicamente en IA). La encuesta se realizó del 15 de agosto al 15 de septiembre de 2018. Entre los resultados destaca que el 80% de los encuestados considera que la IA tendrá un efecto positivo en la vida de los mexicanos. Sin embargo, el 45% cree que tendrá un efecto negativo en la privacidad de los datos y la transformación del trabajo y el llamado reemplazo humano.

En México hay esfuerzos desarrollados por investigadores, organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas para impulsar la implementación de soluciones tecnológicas basadas en IA en el gobierno. Sin embargo, se está orientado a promover el liderazgo de organizaciones del sector privado, empresas de tecnología y la utilización masiva de datos personales con restricciones legales mínimas. Datos del informe “Hacia una política de inteligencia artificial en México: aprovechar la revolución de IA” estiman que 1 540 000 millones de empleos en México se verán afectados por la automatización con IA en los próximos 5 años (Oxford Insights, y C Minds, 2018), la recomendación está orientada en redoblar esfuerzos para digitalizar al gobierno, mejorar la inclusión digital, y en establecer acciones entre la academia, la industria y la sociedad civil.

Dentro de la estructura gubernamental de Jalisco, llama la atención la Dirección de Inteligencia Artificial, que depende de la Dirección General de Inteligencia, esta de la Coordinación General de Innovación Gubernamental, y esta a su vez de la Jefatura de Gabinete. Si bien es de reconocer que exista una Dirección de vanguardia, al menos por el hecho de asumir el concepto de IA, la estructura refleja que el tema cobra una relevancia menor, al menos desde una perspectiva estructural dentro del gobierno de Jalisco.

Los esfuerzos gubernamentales en los últimos años han hecho que Jalisco se presente como un estado con las características idóneas para el desarrollo de IA. La atracción de empresas de desarrollo tecnológico, el proyecto de ciudad creativa digital, y siendo una de las principales economías del país, Jalisco parece tener condiciones para impulsar el desarrollo de IA. Una muestra reciente es la que presenta el Tecnológico de Monte-

rrey, campus Guadalajara, que fue seleccionado para ser la sede del Hub de IA, iniciativa apoyada por el Banco Interamericano de Desarrollo y el gobierno de Jalisco, y buscando la convergencia de academia, industria y expertos en el tema.

Metodología

Se realizó una encuesta entre funcionarios públicos del gobierno de Jalisco, la encuesta analizada tiene origen en un estudio reciente realizado desde el Centro de Estudios Estratégicos y Desarrollo de la Universidad de Guadalajara, la cual hizo un registro de las áreas de “tecnologías” del gobierno estatal y municipios, así como de dependencia de los tres poderes del Estado de Jalisco y organismos públicos descentralizados y desconcentrados. Una vez definido el universo (334 personas) se envió un correo electrónico invitando a cumplimentar la encuesta online, y se enviaron cuatro recordatorios. Asimismo en la última etapa del levantamiento de datos se realizó contacto telefónico para invitar a contestar el cuestionario.

El universo de funcionarios considerados en el estudio responde a directivos de áreas relacionadas con las Tecnologías de la Información, así como de Sistemas Informáticos del sector público de Jalisco. El número de cuestionarios cumplimentados y validados fue de 186. La fecha de levantamiento de los datos fue del 26 de octubre al 15 de diciembre de 2020. El instrumento de recolección refiere a un cuestionario estructurado con 32 preguntas, desplegado online. Se ha realizado un análisis descriptivo de las distintas cuestiones planteadas que considera preguntas medidas en una escala *Likert* y de opción múltiple.

Resultados

Se han obtenido resultados significativos que ayudarán a determinar políticas y soluciones a los responsables políticos para avanzar en la dirección adecuada sobre materia digital del gobierno. En la encuesta han participado 186 trabajadores públicos, de los cuales el 84.4% son hombres y 15.6% son mujeres. Los hallazgos respecto a la edad de los funcionarios indican

que el 23.1% de los funcionarios encuestados tiene entre 39 y 43 años, seguido por un 21.5% el intervalo entre 34 y 38 años de edad, lo que nos habla de un personal en tecnologías relativamente joven. En cuanto a los estudios, los funcionarios mayoritariamente tienen una formación con grado de licenciatura (68.3%), y casi un 50% de ellos ha realizado estudios relacionados con las Tecnologías de la Información y Comunicación.

De los funcionarios consultados; el 60.2% trabaja en el área metropolitana y el 36.6% en el interior de Jalisco. Además, el 52.7% realiza tareas a nivel de gobierno estatal y el 43.5% a nivel municipal. En cuanto a la formación recibida como empleados públicos, el 66.1% asegura no haber recibido ninguna, y tan solo un 29.6% de los trabajadores no ha requerido nunca el apoyo profesional de personas expertas o empresas tecnológicas externas a su administración para el desarrollo de sus actividades o proyectos institucionales. Por otro lado, el 68.8% cree que no es suficiente el personal de su dependencia para cumplir las responsabilidades en materia de gobierno digital, considerando solo el 4.3% que la oferta de servicios digitales que tiene su gobierno es muy buena, mientras que el 42.5% afirma que es regular.

En relación al avance social en adopción del gobierno digital, los datos señalan que el 46.2% de los funcionarios públicos consideran que hay un buen avance y que la ciudadanía cada vez adopta más el gobierno digital y hay buenos avances. Sin embargo, el 43.5% de los funcionarios asegura que los avances son mínimos y que el gobierno digital se usa poco. Pocos encuestados se ponen en los extremos de en cuanto a su percepción de la adopción del Gobierno Digital, de esto es posible inferir que el avance en la adopción social del gobierno electrónico es regular, con avances que atienden al mero desarrollo social y no a una política pública que lo incentive.

Por otro lado, un dato que destaca en los resultados de la encuesta es que el 64% de los encuestados consideran que la legislación de las TIC, Internet y gobierno digital es limitada en el estado de Jalisco. Por su parte, el 56.5% afirma que los sistemas de información para gestionar los datos entre otras dependencias y el gobierno no son muy efectivos, y responden a las necesidades básicas, pero podrían ser mucho mejores. Un porcentaje elevado, el 64.5%, considera que el presupuesto que tiene su dependencia para cumplir con sus funciones de gobierno digital es insuficiente. Estos datos revelan la necesidad de contar con una política integral de fortalecimiento al gobierno digital en Jalisco.

Los funcionarios públicos, al ser cuestionados sobre el qué se necesita para fortalecer el gobierno digital en su respectiva dependencia, la mayoría de encuestados se decanta por la opción que señala la necesidad de una mayor formación y capacitación del personal, con la realización de cursos de formación. Los encuestados consideran que el presupuesto, la infraestructura tecnológica y la brecha digital son los principales factores que impiden la implementación de inteligencia artificial en el sector público. De hecho, casi el 63% ha manifestado que la infraestructura tecnológica con la que cuenta su dependencia es limitada y necesita ser reforzada. Por otro lado, el 41.4% de los encuestados declara que su dependencia no cuenta con un plan o documento normativo que oriente las estrategias o acciones de desarrollo digital y un 30.1% asegura no saber nada sobre la existencia de algún plan.

Los encuestados se consideran bastante capacitados para trabajar con las TIC (media 5.6 sobre 7), mientras que se encuentran menos seguros con los temas relacionados con la Inteligencia Artificial. Los funcionarios del área de tecnologías se consideran mejor capacitados en TIC y redes sociales digitales y menos capacitados en Inteligencia Artificial, Big Data y ciudades inteligentes. Además, un 53.8% no ha oído hablar nunca de IA en el sector público, y el 98.9% considera necesario desarrollar normas jurídicas y políticas públicas sobre Inteligencia Artificial en el sector público.

Por su parte, el 95.2% de los encuestados estaría dispuesto a utilizar alguna aplicación de IA (chatbot, sistema inteligente, robot, etc.), sobre todo debido a la facilidad, rapidez y mejora en la tramitación de procesos en su organización. Hay que resaltar que, aunque están interesados, el 98.4% afirma no haberlas usado nunca. Por otro lado, los empleados del sector público están bastante de acuerdo en la pertinencia de introducir la IA en el gobierno y en la necesidad de que el personal público adquiriera otras competencias para enfrentarse a este nuevo reto.

Los funcionarios públicos de áreas de tecnologías encuestados señalan la principal barrera en el desarrollo del gobierno digital en Jalisco es la carencia de formación y el bajo presupuesto con el que se cuenta para su desarrollo, sin embargo, también señalan que la infraestructura tecnológica y el personal especializado son factores que condicionan el fortalecimiento del gobierno digital.

Por otro lado, los encuestados señalan que los principales beneficios de apostar por el desarrollo de la inteligencia artificial son el avance en

la digitalización, la eficiencia en los procesos administrativos, la rendición de cuentas y la transparencia. Esto hace referencia a un imaginario de que la IA funciona más automatizando procesos de gestión que como tomador de decisiones públicas.

La incorporación de la IA en el sector público también puede tener matices negativos, como puede ser la deshumanización o el reemplazo del ser humano por las máquinas. La mayor afectación valorada por los trabajadores está relacionada con los altos costes de su implementación, con una media de 5 sobre 7, seguida de la deshumanización y el remplazo de máquinas por humanos. Por el otro lado, los aspectos menos valorados es que favorece la desigualdad y la exclusión de la sociedad.

Los empleados del sector público consideran que la IA va a reemplazar los procesos y análisis de anticipación y el recuerdo como comportamientos humanos. Lo que consideran que menos va a sustituir es la parte emocional de sentir y moralizar. Estos resultados no hablan de una concepción de la inteligencia artificial en actividades sistémicas, mientras que consideran que la IA difícilmente va a sustituir lo emocional de los seres humanos.

El desarrollo de los procesos de renovación de la gestión pública apoyados en la construcción de una oferta de Gobierno Digital y en el empleo de Inteligencia Artificial en el sector manifiesta avances, pero quedan todavía muchas tareas antes de poder llegar a una consolidación. Un punto favorable es que ya se cuentan con los elementos de base para desarrollar una política de Gobierno Digital de mayor alcance. En diversas dependencias y niveles de gobierno operan ya áreas de tecnología, y la estructura organizacional de la administración pública en el estado cuenta con instancias orientadas a la agenda de adopción e implementación de diversas tecnologías digitales, incluyendo una dirección de Inteligencia Artificial.

Jalisco tiene una buena oferta de servicios gubernamentales por medios digitales, lo que refleja una interacción entre gobierno y ciudadanía más allá de los medios habituales. También es destacable que en diversos niveles del gobierno laboran personas con un perfil adecuado para el desarrollo de este tipo de proyectos, por sus cualificaciones, experiencias, y temas de nuevas tecnologías.

Por otro lado, resulta indispensable la coordinación de una estrategia integral en el desarrollo y articulación de la información por medios digitales. Existen ya algunas instancias organizacionales en materia de desarrollo

tecnológico, estas no abarcan todas las áreas estratégicas, y parecen operar en un esquema carente de planes o políticas articuladoras.

Los datos revelan la insuficiencia de los presupuestos, lo que constituye un signo de que el tema no posee un lugar prioritario en la agenda del gobierno. Si bien es una fortaleza la contar con un personal con perfil adecuado, no podemos dejar de reconocer una insuficiencia de personal especializado y de desarrollo de las capacidades tecnológicas en gestión digital de servicios públicos. Finalmente, en materia de inteligencia artificial aplicada al gobierno en Jalisco muestra un muy limitado desarrollo de su adopción, así como importantes déficits en el conocimiento de esta nueva tecnología lo que condiciona su desarrollo.

Conclusiones y recomendaciones

El gobierno electrónico es una herramienta cada vez más necesaria y adaptada en muchos de los gobiernos a nivel local y estatal. La necesidad de promover un gobierno digital y abierto ha quedado reflejada en muchas investigaciones previas. El concepto de inteligencia artificial también ha surgido con fuerza en los últimos años. En el caso de Jalisco, es muy pequeño el porcentaje de ciudadanos que utilizan medios digitales para hacer algún pago, trámite o solicitud gubernamental, sufriendo un gran retraso en la adaptación a las nuevas tecnologías. Por ello, en este trabajo se ha realizado una encuesta entre los trabajadores públicos del gobierno de Jalisco para poder analizar la situación del gobierno electrónico y la inteligencia artificial entre los trabajadores del gobierno local y poder ofrecer soluciones de mejora.

Es posible que a partir de la formación y cursos especializados se pudieran tener unos mayores conocimientos sobre la importancia y la necesidad de implementar la inteligencia artificial (Senshaw y Twinomurini, 2021). Desde las instituciones gubernamentales, se deberían ofertar cursos gratuitos para los trabajadores enfocados a lograr un mayor aprendizaje sobre IA, que les permita familiarizarse más y adaptarse a las nuevas tendencias, especialmente aquellas personas más reticentes, puesto que una implementación de este modelo permitirá también lograr un buen gobierno y más transparente.

En cuanto al grado académico, se ha contrastado que existen diferencias entre los que tienen licenciatura y aquellos que tienen la especialización técnica. Esto podría ser debido a que los especialistas técnicos se centran en estudiar en exhaustividad esta temática en concreto, mientras que los que obtienen la licenciatura estudian este y otros muchos más temas, sin especializarse tanto en una única temática. La formación obligatoria para todos los trabajadores es una política pertinente para un desarrollo homogéneo de los empleados públicos.

Por área de conocimiento, el grupo de Arte y Ciencias Sociales, tiene un menor conocimiento respecto a la inteligencia artificial que el grupo de Ciencias Económico-Administrativas y el de Ciencias Exactas e Ingenierías respectivamente, y también es el que menor apoya la sustitución de capacidades humanas por la inteligencia artificial. Esto se asocia a la mayor relación de los estudios de Ciencias Exactas e Ingenierías con la IA. Por otro lado, los encuestados que trabajan en el área metropolitana también consideran menos beneficioso que el resto de individuos la inteligencia artificial.

Este trabajo evidencia la percepción de los trabajadores públicos respecto a temas relevantes como la inteligencia artificial y el gobierno digital, para que sean partícipes y se involucren en la mejora de los mismos. De esta forma, mediante políticas encaminadas a promover estos conceptos, se podría conducir en un periodo a corto-medio plazo a mejorar la situación administrativa y gubernamental de Jalisco, logrando un gobierno abierto, transparente y eficaz.

A la luz de los resultados de esta investigación es posible hacer algunas recomendaciones al gobierno de Jalisco para mejorar sus estrategias de gobierno digital e inteligencia artificial. En este sentido se recomienda establecer una política pública de gobierno digital, que considere la adopción de estrategias digitales en términos de recursos, infraestructura, personal, formación y áreas enfocadas al tema, y crear un área gubernamental enfocada a fortalecer la política y estrategia digital; una dependencia multidisciplinar que articule el conocimiento necesario para desarrollar y aprovechar el potencial de los datos y los recursos digitales.

Por otro lado, se recomienda incrementar la coordinación e interoperabilidad de la información entre dependencias y órdenes de gobierno con sistemas inteligentes de gestión de datos, así como mejorar la oferta y proceso de los servicios públicos ofrecidos desde los portales web gu-

bernamentales, incluyendo políticas de datos abiertos, así como reducir la brecha digital; extender acceso a internet y desarrollo de habilidades digitales. Los escenarios de colaboración con el sector privado suelen ser una opción viable para lograr mayor cobertura.

Resulta importante reorganizar las estructuras gubernamentales, pensando en el desarrollo y potencial aplicado de la Inteligencia Artificial en diferentes áreas de la gestión pública, además de una nueva formación y capacitación de los empleados públicos de todos los niveles, con el objetivo de crear una cultura organizacional orientada a la toma de decisiones basada o auxiliada en inteligencia artificial. Es recomendable explorar la aplicación de algoritmos potenciados por técnicas de inteligencia artificial en trámites administrativos, pagos de impuestos, estrategias de recaudación, mantenimientos de infraestructura pública, seguridad pública, entre otras actividades.

Es importante que los funcionarios públicos comiencen a conocer y familiarizarse con máquinas que utilicen Inteligencia Artificial, ya que competir con las máquinas no será una opción, por lo que será necesario trabajar y colaborar con robots y máquinas para generar mejores soluciones ante los problemas públicos, así como aprovechar las tecnologías para mejorar la relación de gobierno con sus ciudadanos. Asimismo, debido a la brecha de género analizada, se recomienda implantar una política de inclusión con perspectiva de género para garantizar condiciones de igualdad al acceso de cargos directivos en materia de tecnologías en el gobierno.

Referencias

- AHN, N., Park, J. E., Lee, D. H. y Hong, P. C. (2020). Balancing Personal Privacy and Public Safety. En *Covid-19. Case of Korea and France. IEEE, Multidisciplinary, Rapid Review, Open Access Journal*, xx, pp. 1-9.
- BARTH, T. J. y Arnold, F. (1999). Artificial Intelligence and Administrative Discretion: Implications for Public Administration. En *American Review of Public Administration*, 29(4), pp. 332-351.
- BUCHER, T. (2017). The algorithmic imaginary: exploring the ordinary effects of Facebook algorithms. En *Information, Communication & Society*, 20(1), pp. 30-44.

- CRIADO, J. I. y Gil-García, J. R. (2019). Creating public value through smart technologies and strategies: from digital services to artificial intelligence and beyond. En *International Journal of Public Sector Management*, 32(5).
- CRIADO, J. I., Sandoval-Almazan, R., Valle-Cruz, D. y Ruvalcaba-Gómez, E. A. (2021). Chief information officers' perceptions about artificial intelligence. *First Monday*, 26(1).
- DAWES, S. S. y Pardo, T. A. (2002). Building collaborative digital government systems. En *Advances in digital government* (pp. 259-273). Springer, Boston, MA.
- DESOUZA, K. (2018). *Delivering Artificial Intelligence in Government*. IBM for the Business of Government Report.
- ENCIG (2019). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- ENDUTIH (2020). Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2019, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT).
- FOUNTAIN, J. E. (2004). *Building the virtual state: Information technology and institutional change*. Brookings Institution Press.
- GARCÍA-BENÍTEZ, V. H. y Ruvalcaba-Gómez, E. A. (2021). Análisis de las estrategias nacionales de Inteligencia Artificial en América Latina: estudio de los enfoques de Ética y de Derechos Humanos. *Revista de Gestión Pública*, 10(1).
- GIEST, S. (2017). Big data for policy-making: Fad or fasttrack? *Policy Sciences*, 50(3): 367-382.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2014). Estrategia Jalisco Digital 2014-2020. Gobierno del Estado de Jalisco, Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología. En https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/programas/estrategia_jalisco_digital_2014-2020.pdf
- HARDY, C. A. y Williams, S. P. (2011). Assembling e-government research designs: A transdisciplinary view and interactive approach. *Public Administration Review*, 71(3), pp. 405-413.
- HUYNH, T. L. D., Hille, E. y Nasir, M. A. (2020). Diversification in the age of the 4th industrial revolution: The role of artificial intelligence, green bonds and cryptocurrencies. *Technological Forecasting and Social Change*, 159, 120188.

- LEAVY, S. (2018). Gender bias in artificial intelligence: The need for diversity and gender theory in machine learning. En *Proceedings of the 1st international workshop on gender equality in software engineering* (pp. 14-16).
- LOFTUS, T. J. y Cochran, A. (2021). Artificial intelligence and gender bias in hiring surgeons and beyond. *The American Journal of Surgery*, 222(6), 1050.
- LUNA-REYES, L. F., Gil-García, J. R. y Cruz, C. B. (2007). Collaborative digital government in Mexico: Some lessons from federal Web-based interorganizational information integration initiatives. *Government Information Quarterly*, 24(4), 808-826.
- LUNA-REYES, L., Gil-García, R. y Sandoval-Almazan (2015). *Avances y retos del Gobierno Digital en México*. Universidad Autónoma del Estado de México. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C, México.
- MANDARI, H. E. y Chong, Y. L. (2018). Gender and age differences in rural farmers' intention to use m-government services. *Electronic Government*, 14(3), 217-239.
- MARTÍNEZ-MANCILLA, Y. (2020). Estrategia Digital. Jalisco después del Covid-19. Jalisco a Futuro. Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo. En https://www.Jaliscoafuturo.mx/Jalisco-despues-del-Covid-19/estrategia-digital/#_ftn1
- MEIJER, A. (2017). Datapolis: A Public Governance Perspective on "Smart Cities". *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(3), 195-203.
- MERGEL, I., Rethemeyer, R. K. y Isett, K. (2016). "Big Data in Public Affairs". *Public Administration Review*, 76(6), 928-937.
- Open Government Data Report (2018). *Open Government Data Report. Enhancing Policy Maturity for Sustainable Impact*. OECD Digital Government Studies.
- ORTEGA, J. y Pellegrin, L. (2019). *La Inteligencia Artificial y la Educación Superior*. ANUIES, Dirección de Producción Editorial, Ciudad de México.
- Oxford Insights y C Minds (2018). *Hacia una política de inteligencia artificial en México: aprovechar la revolución de IA*. En https://docs.wixstatic.com/ugd/7be025_ba24a518a53a4275af4d7ff63b4cf594.pdf
- PENCHEVA, I., Esteve, M. y Mikhaylov, S. (2018). Big Data and AI-A transformational shift for government: So, what next for research? Public Policy and Administration.

- RAMAN, A., Don, Y., Khalid, R., Hussin, F., Omar, M. S. y Ghani, M. (2014). Technology acceptance on smart board among teachers. *Terengganu using UTAUT Model. Asian Social Science*, 10, 84.
- RUSSELL, S. y Norvig, P. (2016). *Artificial Intelligence: A Modern Approach*. Englewood Cliffs, NJ: Pearson Higher Ed.
- RUVALCABA-GOMEZ, E. A. y García-Benítez, V. H. (2022). Analysis of Artificial Intelligence Strategies: Comparative Study in National Governments. En *Handbook of Research on Applied Artificial Intelligence and Robotics for Government Processes* (pp. 55-76). IGI Global.
- RUVALCABA-GÓMEZ, E. A. (2022). Gobierno Digital y Gobierno Abierto en el Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco. En Uvalle, Ricardo Uvalle y Aguilera Rina (coords.), *Filosofía, sentido y horizonte del gobierno abierto: un enfoque multidisciplinario*. Tirant Lo Blanch y UNAM, México.
- SENSHAW, D. y Twinomurinzi, H. (2021). The moderating effect of gender on adopting digital government innovations in ethiopia. arXiv preprint arXiv:2108.09960.
- SUKI, N. M. y Suki, N. M. (2017). Determining students' behavioural intention to use animation and storytelling applying the UTAUT model: The moderating roles of gender and experience level. En *International Journal of Management Education*, 15(3), 528-538.
- TORO-GARCÍA, A., Gutierrez-Vargas, C. C. y Correa-Ortiz, L. C. (2020). Estrategia de gobierno digital para la construcción de Estados más transparentes y proactivos. *Trilogía Ciencia Tecnología Sociedad*, 12(22), 71-102.
- Ugob (2020). Ranking de Portales de Gobiernos Estatales 2020: Oportunidades de contacto ciudadano durante la pandemia.
- UN E-Government (2020). *UN E-Government Survey 2020. Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development*. United Nations E-Government Development Database (UNEgovDD).
- VALLE-CRUZ, D., Ruvalcaba-Gomez, E., Sandoval-Almazan, R. y Criado, J. (2019). A review of artificial intelligence in government and its potential from a public policy perspective. En *Proceedings of the 20th Annual International Conference on Digital Government Research* (pp. 91-99).
- WILLIAMSON, B. (2014). Knowing public services: Cross-sector intermediaries and algorithmic governance in public sector reform. En *Public Policy and Administration*, 29(4), 292-312.

- WIRTZ, B. W., Weyerer, J. C. y Geyer, C. (2018). Artificial Intelligence and the Public Sector. Applications and Challenges. En *International Journal of Public Administration*, 13(7), 1-20.
- ZHANG, B. y Dafoe, A. (2019). *Artificial intelligence: American attitudes and trends*.
- ZUBOFF, S. (2015). Big other: Surveillance capitalism and the prospects of an information civilization. En *Journal of Information Technology*, 30(1), 75-89.

37. Innovación pública en conectividad, servicios y habilidades digitales

Yolanda Martínez Mancilla

Jalisco es un estado pionero en establecer la transformación digital como política de Estado. El ecosistema digital del estado data de los años sesenta, cuando comenzaron a instalarse multinacionales como IBM, Kodak, Motorola, General Electric, Hewlett Packard e Intel, entre otras, detonando un cambio en la economía jalisciense. Actualmente el estado es el principal fabricante de software y de componentes del país; alberga a más de setecientas empresas de alta tecnología, como Intel, HP, Oracle e IBM, 35 centros de diseño y cuatro centros de investigación; emplea a más de 100 000 personas en el sector de tecnologías de la información; además, es la quinta ciudad de Latinoamérica con mayor nivel de digitalización, de acuerdo con las cifras de la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología (SICYT). De acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Propiedad Intelectual, Jalisco se ubicaba en el tercer lugar nacional de patentes a septiembre de 2021 (Milenio, 2021).

La evolución y consolidación de este ecosistema se ha dado de forma constante a lo largo de más de diez cambios de gobierno a nivel estatal entre los años 1960 a 2022. Es tan importante el desarrollo del sector TIC para la economía y la generación de empleo que los gobiernos en turno han mantenido constante su impulso como política de Estado. En el año 2000 se expidió la Ley de Fomento a la Ciencia y la Tecnología del Estado de Jalisco, fundamento jurídico para la creación del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (Coceytjal) (Ley de Fomento a la Ciencia y la Tecnología del Estado de Jalisco, 6 de mayo de 2000).

En el año 2007 se inauguró el Centro del Software en la ciudad de Guadalajara, que en su momento albergaba a 32 empresas proveedoras

de productos o servicios de software y era la sede de la Cámara Nacional de la Industria Electrónica de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información Occidente (Canieti). El centro operó por quince años, y tras la pandemia y el boom del teletrabajo cerró operaciones en 2022.

En 2013 se incorporó al gabinete estatal la SICYT y en el año 2014 el marco normativo se actualizó para expedir la Ley de Ciencia, Desarrollo Tecnológico e Innovación del Estado de Jalisco, habilitando el Consejo Consultivo de la Secretaría y reestructurando la operación del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología de Jalisco y del Fondo Estatal de Ciencia y Tecnología.

Siguiendo esta trayectoria de impulso a la innovación digital para política de Estado, en el periodo comprendido para este balance (2018-2021) se han dado tres hitos muy importantes. El primero fue en el año 2018 con la incorporación a la estructura estatal de la Coordinación de Innovación Gubernamental con el objetivo de democratizar, bajo principios de equidad y asequibilidad, la adopción digital en la sociedad, en la administración pública y en el ecosistema económico estatal (Coordinación General de Innovación Gubernamental, 2022).

El segundo fue en el año 2019 con la creación del Organismo Público Descentralizado Plataforma Abierta de Innovación (PLAi). Los objetivos de PLAi como institución se agrupan en tres ejes estratégicos: aprender, conectar e innovar. Estos guardan estrecha relación y funcionan bajo la lógica de “aprender y conectar para innovar”. Tanto el uso de espacios como la infraestructura tecnológica, el modelo educativo y toda la operación de la plataforma se rigen por dichos referentes (PLAi, 2022).

Y el tercero fue en el año 2020 con el arranque de operaciones de Ciudad Creativa Digital como núcleo central del Primer Complejo Creativo en el que se albergan empresas creativas, así como instituciones educativas ligadas con el desarrollo de alta tecnología. Junto con el esfuerzo gubernamental constituyen una triple hélice de la innovación (Ciudad Creativa Digital, 2022).

El siguiente apartado ofrece un análisis de las actividades impulsadas por las instancias antes descritas en el espacio de la innovación pública, específicamente en la mejora de los servicios gubernamentales a través del uso de las tecnologías de información, la inteligencia de datos y el desarrollo de habilidades digitales. Para ello se utiliza una metodología mixta con elementos descriptivos basados en el uso de información pública

disponible en internet. El balance se cierra con una serie de recomendaciones de política pública orientadas a fortalecer las acciones y el impacto de estas en la agenda de innovación digital del estado.

Análisis

El marco de referencia para realizar el balance de las acciones considera tres elementos: objetivo de la acción, inversión pública e impacto esperado en el mediano y largo plazo. Las iniciativas dentro del alcance de este balance corresponden al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones y servicios digitales, a través de la iniciativa estatal denominada Red Jalisco (cuadro 37.1). Dicha iniciativa ha sido el eje.

Cuadro 37.1. Resumen ejecutivo de la iniciativa Red Jalisco		
Objetivo		Inversión
Red Jalisco es un proyecto impulsado por el gobierno de Jalisco que permitirá ampliar la cobertura de internet en el estado y disminuir la brecha digital mediante el uso compartido de infraestructura pública.		Modelo de inversión público-privado: \$4 000 000 000.00 Inversión pública: \$2 663 050 619.89
Periodo: 2020-2024		
Sitios a conectar	Servicios digitales	Público beneficiado
Gobierno: 831 edificios gubernamentales conectados.	Sistema de planificación y administración de los recursos gubernamentales (GRP). Sistema de ventanilla única. Visor Urbano. Gestión digital de catastros.	Servidores públicos responsables de las áreas de finanzas, licencias y gestión catastral. Ciudadanía y empresario usuarios de los servicios de ventanilla única, Visor Urbano y catastros.
Salud: 622 centros de salud.	Expediente clínico electrónico-control de medicamentos, gestión de citas y admin. de farmacias. Control médico a través del resumen de atenciones, notas de ingresos, interconsultas, atenciones quirúrgicas. Los centros de salud estarán listos para implementar teleconsultas.	Personal médico. Personal de gestión médica administrativa. Ciudadanía usuaria de servicios médicos.

Cuadro 37.1. Resumen ejecutivo de la iniciativa Red Jalisco

Objetivo		Inversión
Educación: 7 000 centros de educación pública.	Desarrollo de habilidades e investigación. RecreApp para mejorar la gestión escolar y administrativa, automatizar trámites y procedimientos, reducir las cargas administrativas a directivos y docentes, favorecer la innovación y sinergia de los procesos educativos. Recursos didácticos digitales de alta calidad. Mejora de la calidad de educación mixta y no escolarizada.	Personal de gestión escolar y administrativa 1 400 000 alumnos 80 000 docentes.
Seguridad: 2 000 puntos de C5 conectados.	20 corredores inteligentes, 1217 intersecciones renovadas y comunicadas que incluyen 491 cruces de semáforos inteligentes, Monitoreo de corredores logísticos.	Personal de seguridad pública. Personal de seguridad vial. Ciudadanía usuaria de transporte público. Autoconductores. Actividad empresarial usuaria de cadenas de suministro.
Innovación: Plataforma Abierta de Innovación (PLAi).	Capacitación para el desarrollo de competencias tecnológicas, de innovación y emprendimiento. Capacitación para el trabajo. Centros de innovación e inclusión digital. Fortalecimiento de los nodos de innovación en todas las regiones del estado. Acceso a equipo y contenidos para la inclusión digital. Transformación digital de OPDs de educación superior. Licenciaturas y maestrías en línea para incrementar la cobertura de educación superior en el estado.	+25 000 personas/año capacitadas para el trabajo 25 000 alumnos 2 000 profesores de OPDs de educación superior.

Cuadro 37.1. Resumen ejecutivo de la iniciativa Red Jalisco		
Objetivo		Inversión
Avances al 30 de julio de 2022		
Sitios conectados	Servicios digitales	Público beneficiado
Cámaras de videovigilancia: 2 561 Centros de salud: 456 Escuelas: 4 885 Espacios ciudadanos: 1 230 Oficinas gubernamentales: 853 Plazas públicas principales: 125 Preparatorias y universidades: 345 Servicios de presidencias: 157 Puntos turísticos: 339 Semáforos inteligentes: 1 049	La página web del programa muestra únicamente los avances de despliegue de puntos de conectividad georeferenciados. La información sobre el avance en el despliegue de servicios no se encontró disponible al cierre de la redacción del presente artículo.	La página web del programa muestra únicamente los avances de despliegue de puntos de conectividad georeferenciados. La información sobre el número de usuarios de los servicios desplegados no se encontró disponible al cierre de la redacción del presente artículo.
Impacto esperado en el mediano y largo plazo	La página web del programa no refiere indicadores de impacto.	La página web del programa no refiere indicadores de impacto.
Fuente: elaboración propia.		

Como los datos del cuadro lo demuestran, el gobierno estatal realiza una apuesta importante en materia de inversión pública para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones y servicios digitales en todo el territorio estatal. La priorización de servicios digitales por sector es una medida estratégica muy importante para acelerar la adopción de dichos servicios por funcionarios públicos y las personas usuarias.

El desarrollo del sitio de internet (<https://red.jalisco.gob.mx>) facilita el acceso a información relativa a la iniciativa, incorporando elementos como información georreferenciada para facilitar la visualización de avances y la posibilidad de descarga de información en formato abierto.

La imagen 37.1 es una impresión de pantalla que permite visualizar la estructura de la sección “avance” dentro del sitio antes referido.

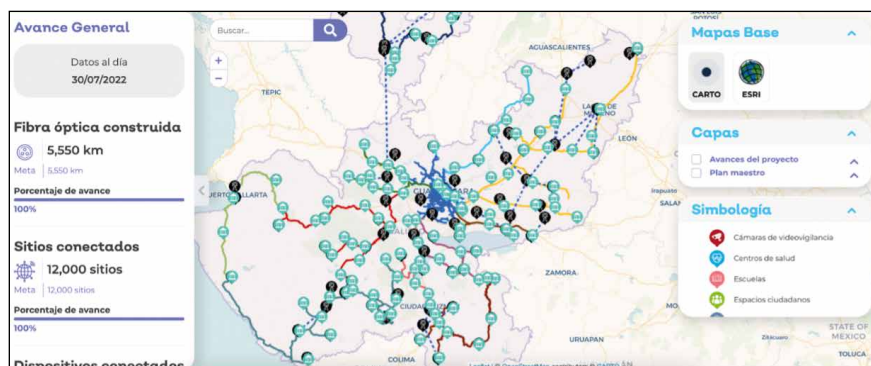


Imagen 37.1. Avance de la Red Jalisco al 30 de julio de 2022

Fuente: <https://red.jalisco.gob.mx/avance> (consultado el 30 de julio de 2022).

En cuanto a los servicios digitales comprendidos dentro de la iniciativa Red Jalisco, se han seleccionado dos para la realización de este balance: Visor Urbano y Ventanilla Digital. Visor Urbano es una plataforma de gestión de servicios digitales que permite acceder a información catastral digitalizada de las propiedades de las ciudades donde se ha habilitado, información de la zonificación y uso de suelo, licencias de construcción y negocios. La plataforma inició su desarrollo en el municipio de Guadalajara en el año 2016 con recursos al ganar el Mayors Challenge de Bloomberg Philanthropies. Con la llegada del equipo de innovación digital al Gobierno del Estado se habilitó una estrategia de implementación en los municipios del estado que así lo quisieran. Visor Urbano es un componente reutilizable dentro del stock de plataformas puestas a disposición de los municipios en el marco del despliegue de la red.

El sitio <https://visorurbano.com/> ofrece información sobre los antecedentes de la plataforma, tutoriales, contacto y gestión propia de los servicios para el municipio de Guadalajara. Un aspecto a destacar en materia de medición de impacto es el estudio realizado por los investigadores Jonathan Mellon de la Universidad de Oxford y Francisco Lara-García de la Universidad de Harvard para conocer si la plataforma ha logrado el objetivo para la que fue creada: combatir la corrupción (Visor Urbano, 2022).

De acuerdo con las conclusiones del estudio tanto el análisis cuantitativo como las entrevistas cualitativas corroboran que Visor Urbano ha reducido la discrecionalidad y ha aumentado la transparencia en la gestión de licencias comerciales. Lo que se ha traducido directamente en una gran disminución en las solicitudes de sobornos por parte de funcionarios (reducción del 74%) y terceros (reducción del 85%) que solicitan un soborno para influir de manera indebida en la gestión de concesión de licencias (Mellon y Lara, 2019).

Por su parte la Ventanilla Digital Jalisco, de acuerdo con la información presentada en el sitio <https://ventanilladigital.jalisco.gob.mx/>, es la plataforma que integra los trámites y servicios que se pueden realizar en línea a nivel estatal y municipal. Al momento de realizar este balance es posible acceder a servicios de instituciones como el SIAPA, Registro Público de la Propiedad y del Comercio, y Secretaría de Transporte (Ventanilla Digital Jalisco, 2022).

El acceso al servicio es mediante un usuario y contraseña que habilita la entrada a un escritorio virtual, como se muestra en la imagen 37.2. Desde el escritorio virtual se elige el servicio a utilizar. Al momento de realizar este balance para acceder a una constancia de no adeudo del SIAPA, una vez en el escritorio virtual el usuario tiene que volver a autenticarse utilizando las credenciales de acceso al servicio del SIAPA, como se puede ver en la imagen 37.3. En el viaje de experiencia del usuario, el autenticarse dos veces con credenciales distintas representa pasos adicionales para acceder al servicio.

**Ventanilla
Digital
Jalisco**

Bienvenido a la Ventanilla Digital Jalisco

Para iniciar sesión, proporciona la información solicitada a continuación

* Email:

* Contraseña:

Cancelar

Entrar

¿Aún no tienes una cuenta?, regístrate [aquí](#).

¿Olvidaste tu contraseña?. Para recuperarla haz clic [aquí](#).

Imagen 37.2. Ventana de autenticación para acceder a la Ventanilla Digital Jalisco
Fuente: <https://ventanilladigital.jalisco.gob.mx/inicio/index.html> (consultado el 31 de julio de 2022).

Ingreso de datos SIAPA

* Usuario

Usuario con el que se registro en el portal de recibo en línea de SIAPA.

* Contraseña

Contraseña registrada en el portal de recibo en línea de SIAPA.

* Cuenta Contrato

Ejemplo


SIAPA

ESTADO DE CUENTA
 Av. Dr. R. Michel 461, Col. Las Conchas,
 Guadalajara, Jalisco



CLARO COMO EL AGUA
 Nosotros **NO** realizamos cobros ni convenios a domicilio.
 Denuncia actos irregulares a contraloria@siapa.gob.mx

www.siapa.gob.mx

Nombre: 0000-0000-0000-0000
 Domicilio: 0000-0000-0000-0000
 Entre: 0000-00-0000-0000-0000-0000

Cuenta contrato
Clave SIAPA

C.F.C.: 0000000000000000
 Municipio: 0000000000000000

Periodo facturado	00000000000000000000	Tipo de tarifa	AGUA POTABLE.
Cuenta contrato	99999999	Beneficiencia	
Clave SIAPA	0000-0000-0000	Contaminante	
Ruta secuencia	00000000000000000000	Superficie	211.00
Fecha de emisión	22.05.2019	Medidor	CICASA
Vencimiento	21.06.2019	Diámetro	15 100

Imagen 37.3. Acceso a los datos del SIAPA una vez autenticado el usuario en la Ventanilla Digital

Fuente: <https://ventanilladigital.Jalisco.gob.mx/inicio/index.html> (consultado el 31 de julio de 2022).

Una funcionalidad que facilita el seguimiento a servicios de diferentes instancias públicas desde un solo punto de acceso es el de “mis trámites” (imagen 37.4).



Imagen 37.4. Seguimiento a servicios en curso desde la Ventanilla Digital

Fuente: <https://ventanilladigital.jalisco.gob.mx/inicio/index.html> (consultado el 31 de julio de 2022).

Jalisco tiene un catálogo estatal conformado por 650 trámites y servicios de los cuales el 19% está digitalizado (Arauz, Fraile y Stan, 2020). Ventanilla Digital es una de las iniciativas más importantes para democratizar el acceso a los servicios de gobierno. Los servicios digitales están disponibles a todas horas los 365 días del año, desde cualquier parte del mundo con un dispositivo que tenga acceso a internet. Será muy importante ver la habilitación de los servicios del catálogo estatal en esta plataforma en los siguientes años.

La combinación de alta calidad de conexión a internet con el despliegue de servicios digitales habilitarán la generación masiva de información en sectores estratégicos para mejorar los servicios públicos, como es la vialidad, la seguridad, la salud y la educación. En este sentido, la Coordinación de Innovación Digital es pionera en la habilitación de una dirección

de Inteligencia, responsable de habilitar una política de infraestructura estatal para la analítica de datos que soporte y habilite la toma de decisiones basada en evidencia.

En materia de desarrollo de competencias y habilidades digitales la PLAI fortalece la agenda de educación abierta, combinando las modalidades virtual y presencial. Las instalaciones de PLAI en Ciudad Creativa Digital permiten acceder a tecnologías de última generación, como el laboratorio de internet de las cosas y manufactura avanzada, la sala para experiencias inmersivas con realidad virtual y el laboratorio de robótica.

Los espacios de cotrabajo (*co-work* por su denominación en inglés) y el auditorio permiten experiencias híbridas, debido a la colaboración de la más alta calidad por el ancho de banda con el que están habilitadas. El factor más importante de la presencialidad en PLAI es la localización de Ciudad Creativa Digital, que permite revitalizar la zona centro de la ciudad de Guadalajara.

El espacio virtual de PLAI (<https://plai.mx/>) articula experiencias de aprendizaje masivo, con una actualización constante del catálogo educativo y alianzas estratégicas para la habilitación de contenido. Las audiencias que actualmente participan en los programas van más allá de los habitantes del estado de Jalisco, convirtiendo a la plataforma en un activo digital público de alcance global que contribuye a seguir fortaleciendo la imagen de Jalisco como hub digital de México.

Es importante resaltar que si bien las iniciativas antes descritas arrancaron operaciones antes de la pandemia, su implementación vino a soportar las medidas de apoyo y recuperación durante y después de la misma. Las recomendaciones emitidas en la siguiente sección tienen como objetivo fortalecer su implementación y consolidar su impacto, reconociendo el compromiso de los líderes de dichas iniciativas y de sus respectivos equipos de trabajo.

Recomendación de políticas públicas

1. Continuar y fortalecer la transparencia en las acciones realizadas. El sitio de internet <https://red.jalisco.gob.mx/avance> provee información en materia de objetivo, alcance (número de sitios a conectar), servicios asociados y el contrato de la licitación. Asimismo, la información

georreferenciada facilita la visualización de cobertura. Esta información puede complementarse con indicadores de público a beneficiar, así como con información de avance en el despliegue de servicios digitales descritos en la sección de análisis. Fortalecer la publicación de información de forma estandarizada de las iniciativas en proceso de implementación facilita su seguimiento y que otros gobiernos e instituciones públicas aprendan de la experiencia de Jalisco.

2. Habilitar un estándar de servicios digitales para unificar la experiencia de los usuarios de los servicios en la Ventanilla Digital. El objetivo de tener un estándar es facilitar el trabajo de diseño y puesta en práctica de servicios digitales en la Ventanilla Digital. Jalisco, como muchas otras entidades públicas, tiene diferentes aplicaciones, las cuales deben interoperar para proveer servicios digitales basados en las necesidades de las personas y experiencias integradas pensadas en los viajes del usuario.

Asimismo, la unificación de la experiencia digital permite a las personas aprender la estructura de navegación de la experiencia digital una vez y utilizarla para cualquier servicio, sin importar qué entidad lo presta. Al momento de realizar esta evaluación hay varias plataformas disponibles con diferentes diseños y credenciales de acceso, lo que complejiza el acceso a los servicios.

Finalmente, un estándar de servicio digital permite iterar y habilitar funcionalidades que únicamente serán liberadas cuando los protocolos de publicación se cumplan al 100%. Esto permite mantener un estándar de calidad que genera en el usuario confianza en las transacciones y en el medio digital que está utilizando. El objetivo es que las personas asocien Ventanilla Digital Jalisco con la mejor experiencia digital de acceder a trámites y servicios de gobierno.

3. Unificar los mecanismos de identificación y autenticación digital para el acceso a servicios de la Ventanilla Digital. Integraciones como servicios de autenticación unificada facilitan a las personas la adopción del canal digital como medio de acceso preferido para acceder a servicios, al tener que memorizar solo un mecanismo de identificación en lugar de varios usuarios y contraseñas, como se encuentran actualmente. Asimismo, el diseño de materiales de capacitación sobre el uso de la Ventanilla Digital pueden utilizarse

para los servicios, ya que la experiencia de navegación, seguimiento y resolución es la misma.

4. Hacer pública la hoja ruta de habilitación de servicios en la Ventanilla Digital. Una hoja de ruta que es pública permite al usuario saber cuando un determinado servicio estará disponible en la Ventanilla Digital. Asimismo, facilita el seguimiento de las actividades de digitalización por parte de las entidades responsables. La presión natural asociada a saber que la hoja de ruta es pública facilita que los equipos de digitalización de servicio se concentren en cumplir con el plan.
5. Habilitar mecanismos de retroalimentación ciudadana y publicar la evaluación de experiencia usuaria de la Ventanilla Digital. Los mecanismos de retroalimentación permiten a las personas expresar cómo fue la experiencia de navegación en el sitio, así como evaluar la experiencia en la realización del servicio. Al momento de realizar este balance la funcionalidad disponible en la ventanilla no permite dejar comentarios sobre si la información presentada fue útil. Asimismo, no es posible encontrar información estadística sobre el índice de satisfacción de usuarios de los servicios disponibles actualmente.
6. Habilitar mecanismos de participación ciudadana en el codiseño de servicios digitales. El diseño de servicios digitales involucra poner a la persona al centro. Investigar sus necesidades a través de grupos de enfoque, entrevistas, hacer el recorrido de usuario y sesiones de codiseño de la nueva experiencia. Entre más participación tengamos de las personas mejor será la experiencia y más asertiva la definición de requerimientos funcionales para desarrollar el servicio.

Ejercicios como el que la ciudadanía vote para elegir el siguiente servicio ha habilitar en línea permite generar un dinámica de apropiación del proceso de digitalización. Hackatones para el diseño de servicios de mayor complejidad permiten incrementar el ancho de banda de las capacidades de desarrollo y sensibiliza a la población más joven con las complejidades asociadas a la digitalización de servicios. Finalmente, reconocer públicamente a las entidades que tengan el índice más alto de satisfacción ciudadana motiva a los equipos digitales a seguir innovando y poniendo a las personas al centro.

7. Crear comunidades de práctica entre los equipos de diseño y desarrollo alrededor del estándar de servicios digitales y las diferentes solu-

ciones que acompañan el despliegue de Red Jalisco. Las comunidades de práctica entre los equipos de diseño de servicios digitales permiten que el codiseño dé soluciones a problemas comunes. Reducen la curva de aprendizaje en el uso de las metodologías y elementos comunes de diseño, desarrollo y puesta en productivo de servicios compartidos. Los servicios digitales tienen que seguir un proceso constante de iteración e innovación incorporando nuevas funcionalidades.

8. Comunicar más el trabajo realizado en Inteligencia de datos e involucrar a la comunidad de investigación y jóvenes en el uso de IA para resolver problemas públicos. Jalisco es un estado pionero en tener un equipo dedicado a la generación de inteligencia de datos para la toma de decisiones. Las capacidades de Red Jalisco permitirán el diseño de servicios de movilidad inteligente que mejorarán considerablemente la gestión del tráfico y la sincronización del transporte público. Las habilidades desarrolladas en el estado pueden ser un punto de referencia para otros gobiernos que buscan implementar este tipo de iniciativas.

La realización de hackatones o el lanzamiento de un programa de retos públicos, utilizando modelos de IA para explorar la información que se genere a raíz del uso de la banda ancha y la suite de aplicaciones considerada dentro del programa Red Jalisco, incrementa las capacidades de análisis de información del equipo de inteligencia de la Coordinación de Innovación Digital. Fortalece el ejercicio de la ciudadanía digital al involucrar a la comunidad académica y de emprendimiento para resolver problemas públicos. Fortalece la confianza de la ciudadanía en las acciones del estado y permite combatir la desinformación en el uso de IA desde un punto de impacto social con los más altos estándares de uso ético y responsable de los datos.

9. Estrechar la colaboración con instituciones de educación superior e investigación para la medición de impacto. Medir el impacto de las acciones realizadas es un proceso que requiere de un rigor metodológico importante y recursos especializados para la realización de las mismas. Sin embargo, su realización aporta evidencia que permite justificar inversiones públicas y la pertinencia de continuidad de aquellas iniciativas que resulten con mayor impacto. Jalisco alberga instituciones educativas con las capacidades necesarias para realizar

este tipo de evaluaciones con modelos de cofinanciamiento entre el Estado, fondos internacionales y fondos de investigación a los cuales tienen acceso las instituciones educativas.

10. Incorporar cursos sobre servicios digitales disponibles en la Ventanilla Digital y la suite de aplicaciones dentro de Red Jalisco a través de PLAI. El modelo de desarrollo de capacidades digitales de PLAI puede ser utilizado para la capacitación masiva de los funcionarios públicos de todos los niveles de gobierno en el estado. PLAI tiene los recursos para el desarrollo de contenido didáctico de alta calidad para acelerar el proceso de capacitación especializada a los equipos digitales locales responsables del diseño e implementación de servicios digitales, los funcionarios públicos en general, así como la ciudadanía usuaria de los mismos.

En conclusión, las iniciativas presentadas están en un proceso de implementación y tienen un potencial de impacto bastante significativo. La consolidación de las mismas permitirá poner a Jalisco a la par de los estados digitales más competitivos a nivel nacional y global. Las presentes recomendaciones buscan contribuir al despliegue de las mismas con una perspectiva de sustentabilidad y apropiación por parte de toda la sociedad jalisciense.

Limitaciones del estudio

Este estudio tiene dos limitaciones importantes. La primera es su alcance, dado el número de páginas destinado para cada artículo se priorizaron las iniciativas de conectividad, digitalización de servicios y desarrollo de habilidades digitales por ser las pertinentes a la innovación pública en la era digital. La segunda limitación es sobre el enfoque metodológico. Si bien el método utilizado es el de análisis descriptivo basado exclusivamente en información pública disponible a través de internet, un ejercicio de esta naturaleza puede complementarse con entrevistas a profundidad, solicitudes de información, así como grupos de enfoque de usuarios de servicios. Dado el tiempo dedicado a realizar el análisis se optó por fuentes de información pública disponibles en internet.

Referencias

- ARAUZ, M., Fraile, R. y Stan, L. (2020). Mejores Gobiernos Digitales o no aprendimos nada en este periodo. Summit Virtual u-GOB Lab 2020. En <https://u-gob.com/usummit-mejores-gobiernos-digitales-o-no-aprendimos-nada-en-la-pandemia/>
- Ciudad Creativa Digital (30 de julio de 2022). En <https://ciudadcreativadigital.mx/>
- Coordinación General de Innovación Gubernamental (30 de julio de 2022). En <https://innovacion.jalisco.gob.mx/>
- Gobierno de Jalisco (30 de julio de 2022). Ficha Técnica Contrato de Obra Licitación RED Jalisco. En http://obrastraspacidad.jalisco.gob.mx/secip/obrastraspacidad/ficha_obra_link/LP-952-2019
- Ley de Fomento a la Ciencia y la Tecnología del Estado de Jalisco (6 de mayo de 2000). En http://www.foroconsultivo.org.mx/documentos/leyes_y_reglamentos/ley_Jalisco.pdf
- MELLON, J. y Lara, F. (2019). Evaluación de impacto del sistema Visor Urbano de Guadalajara sobre las prácticas corruptas en licencias comerciales. En <https://visorurbano.com/estudiocorruption>
- Milenio (29 de noviembre de 2021). La perla de occidente del emprendimiento. *Milenio*. En <https://www.milenio.com/negocios/financial-times/guadalajara-el-silicon-valley-de-mexico>
- Plataforma Abierta de Innovación (30 de julio de 2022). En <https://plai.mx/>
- Red Jalisco (30 de julio de 2022). En <https://red.jalisco.gob.mx/>
- Ventanilla Digital Jalisco (30 de julio de 2022). En <https://ventanilladigital.jalisco.gob.mx/inicio/>

38. Política de evaluación: avances y desafíos para su institucionalización

Radamanto Portilla Tinajero

Introducción

La evaluación se concibe como el ejercicio de “apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados” (OECD, 2010). Su objetivo es emitir “juicios” acerca de distintos aspectos o criterios de valoración (pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad) y generar información creíble y útil que permita incorporar los aprendizajes en la toma de decisiones y la mejora de los proyectos, programas o políticas (Chelimsky, 2006; Mertens y Wilson, 2019; Rossi *et al.*, 2004; UNDP, 2009). También se trata de un “examen de los efectos reales producidos por una política determinada” (Subirats, 1992, p. 139). En este sentido, se presenta una reflexión de la política y práctica evaluativa del Gobierno de Jalisco en el periodo 2019-2021.

Primero, se presenta el marco normativo que regula la política estatal de evaluación y se exponen sus claroscuros y lagunas en la materia. Después se hace un breve recuento del proceso de institucionalización de la evaluación y el estado en el que la recibe la actual administración (2018-2024). De ahí se exponen los principales cambios realizados a la política de evaluación, que consideramos impacta negativamente en su institucionalización, se presenta una “fotografía” de la práctica evaluativa actual y cerramos el documento con algunas consideraciones finales; se subrayan las buenas prácticas y se esbozan algunos retos para la evaluación en la entidad.

Marco normativo de la política estatal en materia de evaluación

Las funciones, normas y principios de la planeación, el seguimiento y la evaluación de la administración pública estatal, regional y municipal en el estado de Jalisco se encuentran establecidas en la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios. De acuerdo con la ley, corresponde a la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (SPPC) coordinar el Sistema Estatal de Planeación Participativa y la Estrategia Estatal de Monitoreo y Evaluación.

El Sistema Estatal de Planeación Participativa, de acuerdo con el artículo 11 de la ley, es:

[...] el conjunto de condiciones, actividades y procedimientos, mediante los cuales se toman las decisiones en conjunto con la sociedad, en colaboración con las dependencias que integran los municipios, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como los organismos autónomos estatales, además de las dependencias federales; los organismos de los sectores privado y social, vinculados funcionalmente para llevar a cabo en forma coordinada y concertada, el proceso de planeación del desarrollo estatal.

Dos tipos de instrumentos de planeación conforman el Sistema Estatal de Planeación Participativa (artículo 12): 1) los planes, como el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo (PEGD), los Planes Regionales de Desarrollo y Gobernanza, los Planes Municipales de Desarrollo y Gobernanza y los Planes Sectoriales e Institucionales; y 2) los programas, como los Programas Sectoriales, los Programas Especiales, los Programas Presupuestarios y los Programas Públicos. Los planes son los instrumentos de planeación que contienen los grandes objetivos, metas o aspiraciones del conjunto de la sociedad, de una región o de un sector. Establecen el rumbo que debe tomar el desarrollo de la entidad y funcionan como guías u orientaciones de las actuaciones gubernamentales. En cambio, los programas son instrumentos de carácter más operativo. Ellos contienen los insumos, los medios, los procedimientos, es decir, la forma como se espera alcanzar los objetivos, metas o aspiraciones establecidas en los planes.

Por otro lado, la Estrategia Estatal de Monitoreo y Evaluación, de acuerdo con el artículo 3 de la ley, se refiere al:

[...] conjunto de mecanismos, instrumentos y actividades que permiten el seguimiento de los objetivos del desarrollo y [la] planeación, así como la valoración de los resultados e impactos de los planes, políticas y programas públicos y sus resultados, para la mejora de la gestión pública estatal, y la consecución de los objetivos derivados de los instrumentos de la planeación pública estatal, así como una debida rendición de cuentas.

Asimismo, dentro de la Estrategia Estatal de Monitoreo y Evaluación se distinguen dos procesos distintos, pero articulados. Por un lado, se establece que el proceso de monitoreo se refiere al “conjunto de instrumentos, mecanismos y actividades para la definición, concertación, aprobación, publicación y seguimiento” de los indicadores y metas derivados del PEGD, así como de los planes y programas derivados de él. Por otro lado, el proceso de evaluación se refiere al “análisis sistemático, objetivo y técnico, cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos y metas, así como la efectividad, resultados, efectos y sostenibilidad de las políticas y programas públicos” (artículo 8o). Los instrumentos del proceso de monitoreo se conforman por el conjunto de sistemas informáticos de indicadores y metas vinculados a los planes y programas del Sistema Estatal de Planeación Participativa. Mientras que los instrumentos del proceso de evaluación se conforman por el Programa Anual de Evaluación (PAE) y los Lineamientos Generales para el Monitoreo y la Evaluación de los Programas del Gobierno de Jalisco, en los que se establecen los criterios y tipos de evaluación, así como el proceso de gestión de las evaluaciones.

Por último, en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco se establecen un conjunto de atribuciones en materia de planeación, seguimiento y evaluación a la SPPC. Entre ellas destaca la formulación y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, la evaluación de las políticas públicas del estado, coordinar los mecanismos para que las dependencias y entidades públicas evalúen, de manera periódica, la cobertura, calidad, gestión, resultados e impactos de los planes, programas, acciones y servicios que brindan, así como evaluar de manera periódica y sistemática el desarrollo e impacto socioeconómico que produzcan los programas y

acciones derivados del Sistema Estatal de Planeación Participativa, pero en ningún momento se menciona la Estrategia Estatal de Monitoreo y Evaluación. En cambio, en la ley se establece que la jefatura de gabinete tiene la atribución de dirigir y coordinar el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño, así como las estrategias de monitoreo y evaluación de resultados en el desarrollo del estado, lo que da origen a una contradicción y una posible duplicación de funciones entre ambas dependencias. Sin embargo, tampoco existe normatividad que defina y explique qué es el Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño y su diferencia con la Estrategia Estatal de Monitoreo y Evaluación contemplada en la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios.

Contexto de la evaluación en Jalisco

El proceso de institucionalización de la “cultura de la evaluación” en Jalisco tiene aproximadamente quince años de desarrollo. Inició en 2007 con la reforma a la normatividad en materia de planeación, monitoreo y evaluación; lo que dio lugar, primero, a la generación de indicadores para el seguimiento de los objetivos establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo, y, segundo, la creación de un área especializada y con funciones específicas en materia de evaluación y monitoreo dentro del ejecutivo estatal (Ballescá Ramírez, 2018, p. 33). El segundo momento de importancia en este proceso ocurre en 2011 cuando el gobierno de la entidad adopta el modelo de presupuesto basado en resultados e incorpora los denominados programas presupuestarios en el proceso de planeación, seguimiento y evaluación de la gestión pública. El tercer momento de importancia se manifiesta en 2013 con la creación de la “estrategia de evaluación de los programas y las políticas públicas de Jalisco” (Evalúa Jalisco) y la “estrategia de monitoreo de indicadores del desarrollo” (Mide Jalisco) (Portilla Tinajero, 2021). En sus inicios (2007-2012), la política de evaluación del Gobierno de Jalisco estuvo orientada a la regulación del ejercicio o gasto de los recursos públicos y al cumplimiento de la normatividad. A partir de 2013, la política de evaluación agregó un componente de aprendizaje sobre “lo que funciona o no” y de mejora de las políticas públicas.

En el periodo de 2019-2021, la política de evaluación tuvo esa doble orientación: por un lado, el seguimiento y la valoración del cumplimiento

en el ejercicio del gasto público (evaluación del desempeño); por el otro, la valoración del cumplimiento de los objetivos de las intervenciones públicas y sus resultados (evaluación de políticas públicas). La primera quedó consignada a la Secretaría de la Hacienda Pública (SHP), y la segunda es el objetivo de la SPPC. Sin embargo, esta división de funciones *de facto* no ha quedado estipulada en ninguna normatividad. Como se mencionó previamente, la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios asigna la coordinación de estas funciones a la SPPC, mientras que el resto de las dependencias aparecen como colaboradores o coadyuvantes de la política de evaluación. Tampoco la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco establece atribuciones en materia de evaluación a la SHP. Por último, tampoco en los Lineamientos Generales para el Monitoreo y Evaluación de los Programas del Gobierno de Jalisco se establece una asignación clara de la división de responsabilidades en materia de evaluación. En ese sentido, aunque en la práctica la SHP monitorea y hace ejercicios de evaluación de la ejecución y gasto de los recursos públicos, como el que puede observarse en su plataforma Presupuesto Ciudadano Jalisco, normativamente la política de evaluación en el Gobierno de Jalisco recae en la SPPC. Esta dependencia es la encargada de coordinar e implementar el conjunto de acciones en materia de evaluación, por tanto, de configurar la denominada política de evaluación de la entidad.

Cambios en la política de evaluación estatal y su institucionalización

La institucionalización de la política de evaluación, tanto a nivel federal como subnacional, es un proceso deseable porque legitima, regula y sistematiza un conjunto de prácticas, costumbres, creencias y formas de organización que se consideran valiosas para el interés público (Cruz-Suárez *et al.*, 2014; Cardozo Brum, 2009). En Jalisco, la política de evaluación alcanzó un alto grado de institucionalización entre 2013 y 2019 (Portilla Tinajero, 2021). En ese periodo, las estrategias de monitoreo y evaluación fueron reconocidas por organismos nacionales e internacionales y se constituyeron como referentes para otros gobiernos subnacionales, así como a nivel federal. Asimismo, Jalisco ha ocupado la primera posición a nivel nacional

de las cuatro últimas ediciones del diagnóstico que realiza el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) sobre los avances en materia de monitoreo y evaluación que tienen las entidades federativas (2015, 2017, 2019 y 2021) (Coneval, 2021).

La institucionalización de la evaluación en Jalisco fue resultado de tres grandes condiciones: 1. Hacer factible la evaluación de los programas y políticas públicas, 2. Hacer significativos y útiles los conocimientos y aprendizajes emanados de las evaluaciones y 3. Hacer mejoras en los programas y políticas públicas evaluadas con las evidencias de las evaluaciones (Portilla Tinajero, 2021). Para lograr lo primero se tuvo que crear un marco normativo donde se establecieran las funciones y atribuciones de los actores e instituciones relacionadas con la evaluación, garantizar la disponibilidad de recursos financieros, sistematizar el diseño de las intervenciones públicas y desarrollar competencias técnicas en los funcionarios vinculados con la evaluación. Para lograr lo segundo, primero se tuvo que transformar el sentido de la evaluación —pasar de su concepción como mecanismo punitivo y verificador del cumplimiento a una orientación de aprendizaje y mejora—; y después se tuvo que incrementar la calidad de las evaluaciones —mayor rigor metodológico, mejores hallazgos y recomendaciones más útiles—. Por último, para lograr la tercera condición fue necesario generar mecanismos que comprometan a los responsables de las intervenciones evaluadas a implementar las recomendaciones.

La actual administración estatal (2018-2024) recibió una política de evaluación consolidada, con áreas de mejora, pero un alto grado de institucionalización: 1. Instrumentos normativos que clarificarán y ordenarán la práctica evaluativa, 2. Una estructura organizativa transversal en todas las dependencias del ejecutivo, con funciones exclusivas en el monitoreo y la evaluación, conformada por funcionarios con alto nivel técnico, 3. Una gestión sistemática de evaluaciones de políticas y programas públicos, y 4. Un órgano consultivo conformado por académicos y funcionarios (Consejo Evalúa Jalisco), que ayudará a definir los objetivos y el rumbo de la estrategia de monitoreo y evaluación de políticas y programas públicos, así como a revisar su cumplimiento (Ballescá Ramírez, 2018; Portilla Tinajero, 2021). Sin embargo, la nueva administración del Gobierno de Jalisco generó algunos cambios que impactaron el grado de institucionalización de la política de evaluación estatal y algunos logros conseguidos.

La primera acción realizada por la nueva administración fue la desintegración del Consejo Técnico Independiente para la Evaluación de la Política Pública, así como del Consejo Ciudadano de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo de Jalisco. Estos órganos auxiliares consultivos, que orientaron el rumbo de las estrategias de monitoreo y evaluación, y contribuyeron en su reconocimiento e institucionalización, fueron sustituidos por los Consejos Sectoriales Ciudadanos para la Planeación, Medición y Evaluación (SPPC, 2022b). La intención era fortalecer este tipo de mecanismo de participación ciudadana e incrementar su alcance y representatividad.

Los Consejos precedentes estaban organizados en torno a objetos de conocimiento (evaluación o monitoreo de indicadores) y fueron integrados por especialistas en la materia, según tres tipos de actores: instancias nacionales, académicos locales y gobierno estatal. Los actuales Consejos se organizan en torno a sectores de desarrollo (Social, Económico, Seguridad y Territorio) y se conforman por dos tipos de actores: ciudadanos y gubernamentales. Los primeros incluyen la representación de asociaciones de la sociedad civil y la academia, del ámbito local y nacional; los integrantes gubernamentales se conforman por las dependencias del sector.

Los Consejos Sectoriales Ciudadanos han tenido algunos logros en materia de planeación —tuvieron una amplia participación en la elaboración del PEGD, se pusieron a consulta los proyectos especiales y estratégicos del gobierno, entre otros— y monitoreo de indicadores —se revisó la estrategia de monitoreo y se presentaron los distintos tipos de indicadores del desarrollo—, pero el tema de la evaluación se ha tratado poco y ha sido de manera muy general, como puede constatarse en las actas de las sesiones.

Algunas razones que podemos esbozar para explicar el “poco” alcance que han tenido los Consejos Sectoriales Ciudadanos en la política de evaluación, son las siguientes: 1. Al constituirlos como órganos consultivos en torno a tres grandes materias la planeación, el monitoreo y la evaluación— se incrementaron sus funciones y alcance, pero se redujo su incidencia pues es difícil tratar a profundidad los asuntos de cada materia en una o dos sesiones al año y con una diversidad de actores; 2. Los órganos consultivos incrementaron su tamaño, lo que permitió incorporar actores de sectores que no había sido incluidos, pero eso complejizó la toma de decisiones y llegar a acuerdos; 3. Se perdió la especificidad y “especialización” de los órganos consultivos al ser conformados por una mayor cantidad de actores,

organizados en torno a una lógica temática o sectorial —económico, social, territorio y seguridad—; y 4. La toma de decisiones y la construcción de acuerdos parecen haber perdido centralidad, en su lugar se constituyeron como espacios de “rendición de cuentas” de las distintas dependencias que los conforman.

El segundo cambio que impactó en la institucionalización de la política de evaluación fue la reestructura orgánica del ejecutivo estatal, especialmente de las áreas y funciones relacionadas con la evaluación. Primero, normativamente se creó una dirección general en la Jefatura de Gobierno, dependencia a la que orgánicamente se encuentra subordinada la SPPC, con las atribuciones de dirección y coordinación del denominado Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño y las estrategias de monitoreo y evaluación de resultados en el desarrollo del estado, lo cual entra en contradicción con lo estipulado en la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios.

Además, las funciones y atribuciones en materia de evaluación de la SPPC se diluyeron, primero, al eliminar de su nombre la evaluación y, segundo, al fusionar las áreas de planeación y evaluación en una misma dirección general. La administración actual creó la SPPC a partir de la desintegración de la mega Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (SEPAF), la cual se conformaba por tres subsecretarías: la Subsecretaría de Planeación y Evaluación, la Subsecretaría de Administración y la Subsecretaría de Finanzas. La estructura y funciones de la Subsecretaría de Planeación y Evaluación fueron asumidas por la SPPC. Esta aparente mejora —pasar de ser una subsecretaría a una secretaría de estado— diluyó la relevancia de la política de evaluación ante las atribuciones en materia de participación ciudadana. La pérdida de importancia de la política de evaluación no quedó solamente en el nombre de la dependencia encargada de su implementación, se reflejó también en la reestructuración interna. En la administración anterior existían dos direcciones generales que se encargaban de las funciones de planeación y evaluación, respectivamente; la primera con dos direcciones de área y la segunda con tres. La administración actual fusionó ambas direcciones generales y redujo su estructura a cuatro direcciones de área: dos para funciones de planeación y dos para funciones de monitoreo y evaluación. Entonces, en los hechos, las funciones de planeación y evaluación pasaron de ser los elementos sustantivos

de una subsecretaría a una dirección general, lo cual diluye su importancia ante las otras atribuciones de la SPPC.

La evaluación en la práctica

En el periodo analizado, la SPPC coordinó la realización de 30 evaluaciones, de las cuales 16 fueron de los Fondos de Aportaciones Federales y 14 de programas, acciones o políticas estatales (SPPC, 2022c). Los principales resultados de estos ejercicios evaluativos se presentan a continuación, primero para los recursos federales, posteriormente para programas de recursos estatales.

Evaluación de Fondos de Aportaciones Federales

Los Fondos de Aportaciones Federales (ramo 33) son un mecanismo a través del cual la federación transfiere recursos a las entidades federativas y los municipios para que atiendan las demandas específicas de cada fondo, establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal. Como se mencionó anteriormente, en el periodo analizado la SPPC coordinó la realización de dieciséis evaluaciones de los Fondos de Aportaciones Federales, lo que generó un gasto por 1 860 379.00 pesos de recursos estatales (cuadro 38.1). En 2019, el costo promedio de estas evaluaciones fue de 182 547.38 pesos, mientras que en 2021 fue de solamente 50 000.00 pesos.

Cuadro 38.1. Número total de evaluaciones a fondos de aportaciones federales y recursos invertidos en el periodo 2019-2021		
Año PAE	Evaluaciones a los Fondos de Aportaciones Federales	
	Cantidad	Costo total
2019	8	\$1 460 379.00
2020	-	-
2021	8	\$400 000.00
Total	16	\$1 860 379.00
Fuente: elaboración propia con información de la página Evalúa Jalisco (SPPC, 2022e).		

De acuerdo con Martínez Mendoza (2021, p. 164), “si bien, el hecho de realizar evaluaciones [a los Fondos de Aportaciones Federales] deja un aprendizaje a los actores que participan en el programa, dado que el diseño del fondo corresponde a las dependencias federales, es poco probable que los hallazgos de este tipo de evaluaciones apoyen la toma de decisiones en las entidades federativas”. En ese sentido, poco más de la mitad de los esfuerzos (53.3%) de la SPFC se invierten en ejercicios evaluativos que tienen poca o ninguna utilidad para la entidad, más allá del cumplimiento de una regulación poco clara sobre la obligación de las entidades federativas de evaluar este tipo de fondos.

Para darle sentido a la evaluación de los fondos, la SPFC ha implementado dos acciones: 1) generar metodologías de evaluación que produzcan hallazgos útiles para las dependencias estatales y 2) reducir los costos de este tipo de evaluaciones. Sobre el primer punto, se observa que la SPFC no ha utilizado la metodología de Coneval para la evaluación de los fondos (la Evaluación Específica de Desempeño) y parece haber generado una con objetivos más pertinentes para la entidad (véase Evalúa Jalisco, 2019 y 2021a). Respecto a la reducción de costos para este tipo de evaluaciones, se observa que intentan mantenerla en el rango de los 200 000 pesos cuando son realizadas por evaluadores externos. En 2020, estas evaluaciones se realizaron de manera mixta, es decir, donde participaron funcionarios públicos y evaluadores externos. Esto representó una reducción del 300% del costo de las evaluaciones (cuadro 38.1).

Evaluación de acciones, programas o políticas públicas estatales

En el ámbito de las acciones estatales, la SPFC ha coordinado la realización de diez evaluaciones de programas públicos estatales, de los cuales siete están clasificados como programas sociales, tres a políticas o estrategias y uno sobre servicios o trámites (SPFC, 2022c). La realización de estas evaluaciones implicó una inversión de 8 944 275.00 pesos en recursos públicos, de los cuáles casi la mitad (49.4%) corresponden a evaluaciones del Programa Anual de Evaluación 2020 (véase cuadro 38.2). En 2019 el costo promedio de las evaluaciones fue de 1 239 798.67 pesos, mientras que en 2020 fue de 1 104 291.50 pesos. La información referente a 2021 se encuen-

tra incompleta, por lo que hasta el momento el costo promedio de las dos evaluaciones de las que hay información es 403 856.50 pesos.

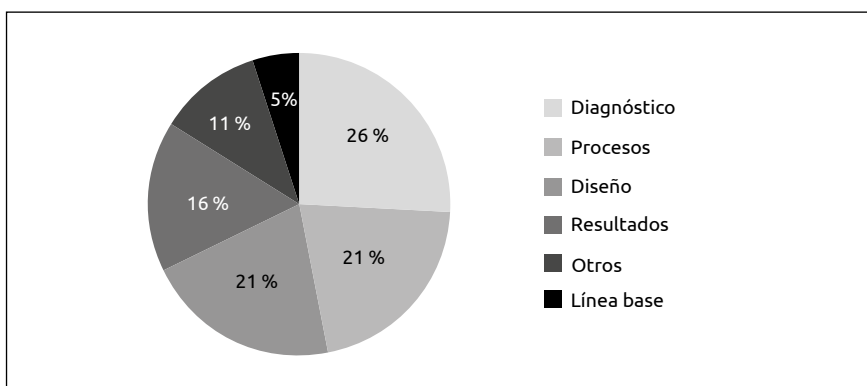
Cuadro 38.2. Número total de evaluaciones a políticas públicas estatales y recursos invertidos en el periodo 2019-2021		
Año PAE	Evaluaciones a los Fondos de Aportaciones Federales	
	Cantidad	Costo total
2019	3	\$3 719 396.00
2020	4	\$4 417 166.00
2021	7	\$807 713.00*
Total	14	\$8 944 275.00
* El monto corresponde solamente a dos evaluaciones, la fuente no contiene esa información para las cinco evaluaciones restantes.		
Fuente: elaboración propia con información de la página Evalúa Jalisco (SPPC, 2022e).		

El costo promedio de las evaluaciones se ha incrementado, en comparación con otros periodos, debido a las metodologías y enfoques utilizados. En 2019 se realizó la evaluación al programa Mi Pasaje con una metodología participativa, la primera en la entidad y a nivel nacional, cuyo costo fue de 1 170 000.00 pesos (SPPC, 2022c). También se realizó un estudio de línea base, que corresponde al primer levantamiento de información en una evaluación de impacto, del programa “Recrea, Escuela para la vida”, con un costo de 2 110 916.40 pesos. La otra evaluación realizada este año corresponde a una evaluación del diseño de 85 Reglas de Operación de programas públicos estatales, la cual tuvo un costo de 438 480.00 pesos y se realiza cada dos años. Las cuatro evaluaciones de 2020 utilizan una metodología participativa y su costo promedio fue de 1 104 291.50 pesos. Por último, en 2021 la evaluación sobre la calidad de los principales servicios o trámites del gobierno de Jalisco tuvo un costo de 645 000.00 pesos, mientras que para los diagnósticos del problema público solo hay información de uno. Cabe subrayar que la evaluación de los objetivos del PEGD no generó costo porque fue realizado por el propio equipo de la Unidad de Evaluación de la dependencia (SPPC, 2022c).

Por otro lado, también el tiempo de conclusión de las evaluaciones se ha incrementado. De acuerdo con la página de internet de la SPPC, diez eva-

luaciones continúan en proceso, de las cuales cuatro corresponden al Plan Anual de Evaluación 2020. En otras palabras, ninguna de las evaluaciones participativas de 2020 han sido concluidas; tampoco los cinco diagnósticos y la evaluación de la calidad de los servicios planificados en el PAE 2021.

El incremento en el costo de las evaluaciones y el tiempo de su realización no es relevante si demuestran generar resultados, es decir, cambios significativos, reales y tangibles en las políticas públicas evaluadas y, por tanto, en las personas que atienden o los problemas que pretenden resolver. De lo contrario, es cuestionable la realización de este tipo de evaluaciones en términos del costo-beneficio.



Gráfica 38.1. Distribución de las evaluaciones según su tipo de contenido

Fuente: elaboración propia con información de la página Evalúa Jalisco (SPPC, 2022e).

Por último, según el tipo de contenido de las evaluaciones, en el periodo analizado, las evaluaciones de diagnóstico, seguidas de las de diseño y proceso, son las que representan la mayoría de los ejercicios evaluativos (68%) y solamente un 16% son evaluaciones de resultados (gráfica 38.1).

Impacto de las evaluaciones en la mejora de los programas públicos

Los hallazgos de las evaluaciones se traducen en aprendizajes y recomendaciones de mejora para los programas o políticas públicas evaluadas. El fin último es que estos sean apropiados por los responsables de las intervenciones evaluadas y los conviertan en compromisos que incrementen

los resultados de sus acciones. Sin embargo, las evaluaciones parecen no estar teniendo este efecto.

De acuerdo con la SPPC, en el periodo 2019-2021 se generaron nueve agendas de mejora, correspondientes a las evaluaciones planificadas en el PAE 2019, de las cuales ocho derivaron de las evaluaciones a los fondos de aportaciones federales y una es la de la evaluación participativa del programa Mi Pasaje (SPPC, 2022a). En conjunto se establecieron 56 compromisos y se planificaron 156 actividades. El 41% de los compromisos se concentraron en mejoras en las actividades, procesos o forma de operación de la intervención, seguidos del 27% en mejoras en el diseño o conceptualización de la intervención.

Sin embargo, tres de las nueve agendas de mejora se encuentran vencidas, es decir, el 30% (SPPC, 2022a). Dos de ellas se tratan de las agendas derivadas de las evaluaciones de los fondos de aportaciones. La otra corresponde a la evaluación participativa del programa Mi Pasaje, cuyo costo superó el millón de pesos y tardó casi dos años en concluirse. A la fecha, la agenda de esta evaluación no presenta ningún avance, a pesar de haber iniciado en octubre de 2020. Con esta información, es imposible conocer si la evaluación tuvo un posible impacto en la intervención. Sin embargo, el estado gastó una importante cantidad de recursos públicos.

Consideraciones finales

En su momento, Pérez Yarahuán (2016, p. 321) planteó: “la prueba de fuego para la evaluación en el estado de Jalisco estará en lograr su estabilidad ante el cambio de gobierno a finales de 2018”. La política de evaluación en Jalisco pasó la prueba, pero sufrió varios descalabros que la ponen en riesgo. Hace poco más de una década, Cardozo Brum (2009) identificó algunos desafíos para la evaluación: incrementar los usos de la evaluación, incrementar su incidencia en la toma de decisiones y el destino del gasto público, incrementar el presupuesto destinado a la evaluación e incorporar metodologías de evaluación innovadoras y pertinentes para las necesidades de conocimiento y aprendizaje que requiere la administración pública. En el presupuesto de 2022 se incrementó el recurso destinado a la evaluación, y desde 2019 la SPPC implementa metodologías innovadoras, solo falta que estas muestren resultados. Sin embargo, sigue sin efectos claros y reales el

uso de las evaluaciones y su incidencia en la toma de decisiones. Mientras esto no ocurra, la evaluación sigue constituyéndose como un fin en sí mismo, lo que socava su relevancia para la sociedad y la gestión pública.

La incorporación de mecanismos participativos en el proceso de conceptualización, diseño e implementación de las evaluaciones, como lo ha realizado la SPPC en cinco ejercicios evaluativos, es un acierto para la vida democrática y la relación gobierno-sociedad. Esta práctica es quizá, al menos en mi conocimiento, la única del gobierno que realmente incorpora a los ciudadanos en los niveles más altos de empoderamiento: la toma de decisiones. De acuerdo con la SPPC, los objetivos de la evaluación —qué intervención evaluar, qué evaluar de esa intervención y por qué— fueron decisiones tomadas entre ciudadanos y funcionarios (Evalúa Jalisco, 2021b). Sin duda, este tipo de prácticas fortalecen el ejercicio democrático y recuperan la confianza en las instituciones y el gobierno.

Pero la hipótesis que está de fondo en las evaluaciones participativas, por tanto, la que deberá probar que logra su objetivo, es que este tipo de mecanismos incrementa el sentido y la apropiación de los hallazgos que generan las evaluaciones, lo cual debería conducir a mejorar las intervenciones públicas e incrementar sus resultados. El supuesto es que mediante estos mecanismos los responsables de las intervenciones dejan de ver la evaluación como un requisito administrativo más, una obligación que deben cumplir, para entenderla como una herramienta de trabajo que puede ayudarles a dar más y mejores resultados.

Lograr ese objetivo es el mayor reto que tiene la actual política de evaluación, si no el costo de estas evaluaciones no estará justificado y se convertirá en otra política más que no da resultados.

Referencias

- ARNSTEIN, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of American Planning*, 35(4), 216-24.
- BALLESCÁ RAMÍREZ, M. (2018). Institucionalización de la práctica EVALÚA Jalisco. En M. Ballescá Ramírez (ed.), *La evaluación de políticas subnacionales en México* (23-64). México: Gobierno del Estado de Jalisco- El Colegio de Jalisco.

- CARDOZO BRUM, M. (2009). La Institucionalización de una Cultura de la Evaluación en la Administración Pública Mexicana: Avances y Desafíos Pendientes. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 49, 175-98.
- CHELIMSKY, E. (2006). The Purposes of Evaluation in a Democratic Society. En I. F. Shaw, J. C. Greene y M. M. Mark (eds.), *The SAGE Handbook of Evaluation* (pp. 34-55). SAGE Publications. En <https://doi.org/10.4135/9781848608078>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2020). Guía para la Evaluación de los Fondos que integran el Ramo General 33. Ciudad de México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2021). Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2021. Ciudad de México.
- CRUZ-SUÁREZ, A., Prado-Román, C. y Díez-Martín, F. (2014). Por qué se institucionalizan las Organizaciones. *Revista Europea de Dirección y Economía de La Empresa*, núm. 23: 22-30. En <https://doi.org/10.1016/j.redee.2013.09.003>
- Evalúa Jalisco (2019). Términos de Referencia. Evaluación Específica de Desempeño del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF) para el Ejercicio Fiscal 2018-2019. Guadalajara: Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana.
- Evalúa Jalisco (2021a). Términos de Referencia: Evaluación Sintética del Desempeño para el Fondo de Aportaciones Múltiples, Infraestructura Educativa (FAM-IE), Ejercicio 2019-2020. Guadalajara: Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana.
- Evalúa Jalisco (2021b). Términos de Referencia. Contratación de Servicios Profesionales para la Realización de la Evaluación con Participación del Programa “Apoyo a Grupos Vulnerables”, de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. Guadalajara: Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana.
- MARTÍNEZ MENDOZA, E. A. (2021). La Construcción de un Sistema de Monitoreo y Evaluación como un Deporte de Equipo. Avances del Monitoreo y la Evaluación en las Entidades Federativas. En M. Cardozo Brum y A. Rosas Huerta (eds.), *Avances recientes en la evaluación de políticas y programas públicos* (pp. 155-68). Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
- MERTENS, D. M. y Wilson, A. T. (2019). *Program Evaluation: Theory and Practice. A Comprehensive Guide*. Nueva York-Londres: The Guilford Press.
- OECD (2010). Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. Viena: Organisation for Economic Co-operation and Development.

- PÉREZ YARAHUÁN, G. (2016). Se hace camino al andar: construcción institucional de sistemas subnacionales de MyE. Aciertos y retos de Evalúa Jalisco. En M. Ballescá Ramírez (ed.), *La evaluación de políticas subnacionales en México* (pp. 313-22). México: Gobierno del Estado de Jalisco-El Colegio de Jalisco.
- PORTILLA TINAJERO, R. (2021). Condiciones para la institucionalización de la evaluación como mecanismo de mejora de la gestión pública. El caso de Evalúa Jalisco. En M. Cardozo Brum y A. Rosas Huerta (eds.), *Avances recientes en la evaluación de políticas y programas públicos* (pp. 169-84). México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.
- ROSSI, P. H., Lipsey, M. W. y Freeman, H. E. (2004). *Evaluation. A Systematic Approach*. Thousand Oaks-Londres-Nueva Delhi: SAGE Publications, Inc. En <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.
- SCARTASCINI, C. y Tommasi, M. (2012). *Institucionalización de las Instituciones Políticas y su Impacto sobre las Políticas Públicas*. IDB Working Paper Series 287. Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (2022a). Agendas. Agenda de Mejoras para Programas Públicos Estatales. En <https://agendasdemejora.jalisco.gob.mx/>
- Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (2022b). Consejos Sectoriales Ciudadanos para la Planeación, Medición y Evaluación. Evalúa Jalisco. Guadalajara: Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana. En <https://evalua.jalisco.gob.mx/consejo-evalua/consejo-ciudadano>
- Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (2022c). Evaluaciones. Evalúa Jalisco. Guadalajara: Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana. En <https://evalua.jalisco.gob.mx/evaluacion/listado-evaluaciones>
- SUBIRATS, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficiencia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas. En <https://doi.org/10.1192/bjp.111.479.1009-a>
- Subsecretaría de Planeación y Evaluación (2018). Consejo Técnico Evalúa Jalisco. Evalúa Jalisco. Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana. En <https://evalua.jalisco.gob.mx/consejo-evalua/consejo-evalua>
- UNDP (2009). *Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results*. Nueva York. En <https://doi.org/10.1103/PhysRevC.68.034321>

Leyes y normatividad

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2018). Ley General de Contabilidad Gubernamental. DOF30-01-2018. México.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2022). Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. DOF27-02-2022. México.

Congreso del Estado de Jalisco (2018). Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios, Pub. L. No. 27217/LXII/18, 38.

Congreso del Estado de Jalisco (2018). Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, Pub. L. No. 27213/LXII/18, 75.

Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (2019). Lineamientos generales para el monitoreo y la evaluación de los programas públicos del gobierno de Jalisco. Jalisco.

Secretaría General de Gobierno (2019). Reglamento interno de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana. Jalisco.

39. Planeación, evaluación y monitoreo: herramientas no aprovechadas en la administración pública

Diego Escobar González

Introducción

Lo que se presenta a continuación está escrito desde el punto de vista de un participante. Entre agosto de 2019 y marzo de 2022 fungí como director de Planeación Participativa para el Desarrollo en la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana y durante el 2021 coordiné la actualización del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo Jalisco 2018-2024 Visión 2030 (PEGD).

En este artículo se examinan procesos, prácticas y productos de políticas gubernamentales relacionadas con la planeación, la evaluación y el monitoreo en, del y desde el gobierno de Jalisco. El análisis se centra en los siguientes motivos: la “refundación” alfarista como promesa incumplida; el Plan 2018-2024 como primer “producto” de la planeación, la pandemia del SARS-CoV-2 como desaire metodológico y las prácticas de evaluación disociadas de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana y la Secretaría de la Hacienda Pública.

Planeación y evaluación tienen un elemento en común fundamental: el conocimiento. La planeación es el conjunto de “actividades directivas en una organización dirigidas a definir los objetivos y las metas de esta, así como decidir o elegir los medios o las actividades necesarias para realizarlos de manera económica, eficiente y eficaz.” (Sojo y Sánchez, 2021, p. 5). La evaluación es una

“valoración sistemática” de un objeto de interés cuando este es contrastado con “estándares implícitos o explícitos” con miras a mejorar programas o políticas, mejorar la información disponible sobre el desempeño gubernamental y detonar procesos de aprendizaje y toma de decisiones en la administración pública (Weiss, 2015, p. 50; Ballescá, 2018, p. 31; Chelimsky, 2015, p. 208).

En las aproximaciones sucesivas de política pública, sean estas ciclos ordenados o un tablero de serpientes y escaleras, los resultados de la evaluación deben, al menos en teoría, pasar a formar parte del conjunto de conocimientos vinculados a la acción (programa, política, servicio público), un crecimiento de los criterios burocráticos y una mejora de las capacidades con las que se ejerce la autoridad (y el presupuesto) en un territorio o ámbito administrativo delimitado. En este sentido es que aquí parto de un supuesto fundamental: planear y evaluar genera y aplica conocimiento en la acción pública y resultan en un sector público más efectivo. El capítulo concluye que hay prácticas y procesos de planeación, evaluación y monitoreo técnicamente robustas desaprovechadas por la cúpula del poder ejecutivo y que el sistema planeación-presupuesto-evaluación-monitoreo tal como funciona ahora requiere ajustes que coloquen oportunamente el conocimiento producido desde y para el propio sector público local.

Jalisco es una entidad con prácticas reconocidas nacional e internacionalmente en materia de evaluación y monitoreo. Desde 2013 organizaciones como el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (Coneval), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Banco Mundial, CLEAR Latinoamérica, Banco Interamericano para el Desarrollo, el INAI y la Auditoría Superior de la Federación han reconocido esta labor (Ballescá, 2018, p. 59).

En este texto se propone una apreciación crítica de algunos hitos de los primeros años de la administración 2018-2024 desde el supuesto de que siempre es posible empeorar y siempre es deseable mejorar las prácticas gubernamentales.

Refundación, oportunidad perdida

La potencia de las ideas que caracterizaron al candidato vuelto gobernador electo y después gobernador constitucional de Jalisco en el 2018 apunta-

ban a procesos ambiciosos de reforma y política pública. Conocimiento y acción, principio y fin de la planeación y la evaluación, debían jugar un papel central en el proyecto de refundación de Jalisco, entendida esta como un proceso amplio para la definición de objetivos sociales, administrativos, económicos y políticos y los medios requeridos para alcanzar dichos objetivos. La refundación se prestaba a ser una oportunidad para reunir evidencia de programas, servicios y prácticas gubernamentales ineficaces e ineficientes. El contexto político era ideal para generar conocimiento y usar el existente para una reforma profunda del estado y sus instituciones, tal como parecían indicar las declaraciones del gobernador Enrique Alfaro desde su campaña, durante la transición y al inicio de su administración. “[...] hay que entender esas dos categorías conceptuales, la Refundación como concepto general del nuevo orden institucional y del nuevo acuerdo social, esa es la Refundación de Jalisco. La Refundación del gobierno es el paso previo a ese proceso refundacional”. (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019)

Pero no hubo tal. La refundación del gobierno fue reorganizar secretarías, crear cinco coordinaciones generales (cuatro sectoriales y una de comunicación) y una jefatura de gabinete. ¿Y el “nuevo acuerdo social” de la refundación de Jalisco? Ahora es evidente que esta perdió su brillo, que la gestión de la administración 2018-2024 se volcó a administrar “lo que hay”, más que en dirigir los esfuerzos que requería perseguir con seriedad la idea de una refundación y orientar Jalisco hacia el futuro. Sin embargo es fundamental subrayar que mientras duró el entusiasmo de la refundación no hubo un esfuerzo por hacer de este proyecto algo más que un gesto mediático; la refundación podía ser un acto cognitivo y técnico creíble que diera solidez y cuerpo al *momentum* político de la transición. ¿Cuáles fueron las razones por las que la refundación dejó de ser una bandera de la administración en curso? Es muy posible que tenga que ver lo siguiente:

- El inicio de las medidas de contención de la pandemia en marzo 2020 y la posición preponderante de la covid-19 en la agenda pública.
- La política es más lucrativa cuando hay adversarios concretos y la refundación apuntaba a un proceso reflexivo, abstracto y sin “malos de la película”. Eso llevó a favorecer políticamente la promoción de la discusión sobre el pacto fiscal donde las condiciones parecían más propicias para una narrativa épica y alguna marginal (pero palpable) ganancia.

El hecho es que con o sin “refundaciones” los gobiernos toman decisiones y en todos los casos la planeación y la evaluación incrementan, al menos en teoría, la probabilidad de que esas decisiones produzcan resultados. Pero en Jalisco el inicio de la administración mostró un desdén notable por este tipo de procesos. Por ejemplo, la administración en turno ha mostrado querer distinguirse por una inversión fuerte en la infraestructura escolar. Si esta fue una “apuesta” informada por elementos técnicos, no lo sabemos.

En materia de cultura, la administración 2018-2024 apostó por inversiones en infraestructura cultural estatal fuera de los límites del área metropolitana de Guadalajara antes que en el fortalecimiento de las capacidades municipales para atender a la población.

En temas económicos la administración 2018-2024 decidió seguir con la apuesta del Jalisco “gigante agro-alimentario” e iniciar un programa de mejora de caminos rurales mediante un contrato de arrendamiento de maquinaria pesada plagado de conflictos de interés.

En materia de reducción o “combate a la pobreza” no hubo mayor propuesta o cambio respecto a la administración 2013-2018, lo que fue en sí una decisión.

En los ejemplos anteriores resalta la falta de análisis de alternativas, la opacidad en los razonamientos y justificaciones, y la ausencia de evaluaciones relacionadas con acciones decisivas y determinantes del rumbo del gobierno.

El Plan 18-24

No estamos pensando en hacer un Plan Estatal de Desarrollo que numere un listado de buenas intenciones que nunca se cumplen en el ejercicio del gobierno. Estamos pensando en un Plan Estatal de Desarrollo que sea la base del nuevo acuerdo social que queremos construir para Jalisco (Enrique Alfaro, 2018).

El Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo Jalisco 2018-2024 Visión 2030 se publicó en septiembre de 2019. El estado estrenaba su Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios

y una Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana encabezada por Margarita Sierra Díaz de Rivera, una conocida líder de procesos de organización y participación ciudadana. El renovado marco institucional (normativo y orgánico) se sumó al *zeitgeist* de la refundación del inicio de administración y es entendible, por tanto, que existiera una alta expectativa por parte de la sociedad civil para el Plan 18-24. Dicha expectativa no se cumplió (Jalisco Como Vamos, 2019) y así quedó plasmado en documentos y reuniones del 2019.

El Plan Estatal del 2018 mantuvo una estructura temática similar a la del Plan del 2013: grandes categorías expresadas como “ejes” o “propósitos” componían el nivel más alto de la planeación (nivel 1) y a su vez estaban compuestos por “temas” o “temáticas” (nivel 2) estructuralmente cercanas a los temas distribuidos en entidades públicas para atender sectores productivos o derechos sociales. En ambos planes se cuenta con objetivos distinguibles por tema y estos a su vez están compuestos por “estrategias” o “resultados específicos” que detallan subcampos de trabajo. En materia de monitoreo e indicadores se tienen dos categorías correspondientes a los niveles 1 y 2 mencionados anteriormente.

En términos de su cobertura temática se encuentra una convergencia entre el Plan del 2013 y el del 2018. La gran mayoría de los temas del desarrollo que se abordaron en el plan del 2013 se retoman en el 2018. La convergencia es menor en retrospectiva pues se observa en el 2018 una mayor diversidad de temas producto de una planeación diferenciada. Por ejemplo la categoría/eje “Territorio y medio ambiente sustentable” del 2013 está compuesta de cinco temas, uno de los cuales es “Medio ambiente y acción climática”, que para el 2018 ha sido desglosado en cinco temas con tratamiento independiente: protección y gestión ambiental, gestión de ecosistemas y biodiversidad, gobernanza territorial y desarrollo regional, procuración de la justicia ambiental y cambio climático (como temática transversal). Se observa la misma dinámica en la evolución de la temática “gestión pública” del plan del 2013 que para 2018 ha sido ponderada como eje “gobierno efectivo e integridad pública” con cinco temáticas propias: hacienda pública, administración pública, innovación gubernamental, acceso a la información, transparencia y protección de datos personales y política de integridad y control interno. En general, se puede decir que el Plan 2018 precisó y detalló elementos que estaban señalados en categorías más amplias en el 2013.

Otra de las similitudes entre el plan del 2013 y el del 2018 es su carácter panorámico y “ecualizado”. Ambos documentos son el resultado de múltiples análisis y debates entorno a las materias que los componen y en ambos casos es correcto asumir que los sub-campos de acción, los objetivos y los indicadores que se incluyen en el Plan, son el resultado de procesos de discriminación (priorización) con muchos criterios posibles: de factibilidad, de urgencia, de magnitud o pertinencia con respecto a las atribuciones de las instituciones que contribuyen en algún objetivo, por mencionar algunos. Sin embargo, los planes no ofrecen una directriz respecto a qué temas, asuntos deben priorizarse sobre otros y porqué y tampoco aborda directamente las tensiones entre unos temas y otros. Las tensiones entre la suficiencia energética de Jalisco postulada en la temática de Energía del plan 2018 y el imperativo de la reducción de emisiones de gases invernadero de la temática transversal de Cambio climático se discutieron incidentalmente en 2019 en una reunión que tenía otro fin y en la que no se llegó a acuerdos. Tampoco se discutieron los constantes “trade-offs” entre el desarrollo industrial o la atracción de empresas e inversiones extranjeras y el uso intensivo de recursos que usualmente conlleva este crecimiento o el impacto de los cultivos de exportación en la disponibilidad de agua potable para las poblaciones, la deforestación y el cambio ilegal de usos de suelo.

En ese sentido, se favoreció en ambos planes una interpretación legalista consistente con la idea de que el estado está obligado a todo lo que la Constitución y las diversas leyes digan. Esto dejó una marca inercial y burocrática en el PEGD y contribuyó a una separación analítica ingenua de la realidad, una realidad en la que los gobiernos (y las sociedades de las que emanan) visibilizan impudicamente prioridades en prácticas y presupuestos públicos. Esta característica del PEGD también estuvo en detrimento de un potencial transformador y político de la planeación; un potencial que ha sido mermado durante décadas de desgaste de la propia idea de la planeación del desarrollo.

Los procesos de planeación están devaluados políticamente y lo seguirán estando en tanto que no se vea en esta actividad la posibilidad de trascender realidades que parecen destino; de recuperar algo de esa soberanía sofocada en el concierto de la globalización a-histórica y a-política y la posibilidad de trascender (en el sentido de satisfacer e ir más allá de)

las obligaciones del estado para asumir una visión estratégica del estado que se reconoce en un contexto social, económico, ambiental específico y entonces produce planteamientos estratégicos que se reflejan en planes y políticas. (Bazaga, 1997).

Olvido pandémico

A principios de 2020 se hacía evidente que México estaría entrando en un periodo de emergencia sanitaria causada por la enfermedad covid-19 y el virus SARS-CoV-2. Este virus se propagó globalmente entre el otoño/invierno de 2019 y los primeros meses del 2020. El virus y la enfermedad fueron nombrados oficialmente en febrero 2020 (Gilbert, S. y Green, C., 2021, p. 1) y la emergencia sanitaria se declaró “pandemia global” el 11 de marzo de 2020 (OMS, 2020). En marzo de ese año se emitieron los primeros decretos que marcaron el inicio de un largo periodo de incertidumbre y gestión de una pandemia para la que ningún gobierno se había preparado. A pesar de las alertas de múltiples personas expertas (Business Insider, 2020) ninguna autoridad en México llegó a su cargo en 2018 anticipando un evento de la magnitud del que resultó ser la pandemia por covid-19. Se ha documentado la gran diversidad de respuestas de distintos países y de las entidades federativas en México (Cejudo, *et al.*, 2020; Jarman, 2021, p. 53).

El primer golpe de la pandemia a las políticas de planeación y evaluación fue la impertinencia del PEGD en la toma de decisiones. Si bien era entendible que el PEGD no ofreciera luz con respecto a la pandemia misma, tampoco ofrecía orientación alguna sobre las condiciones de salud de la población que incrementaban riesgos de muertes y hospitalizaciones o las capacidades del estado para redirigir recursos financieros y humanos para la atención de fenómenos como una pandemia.

Como se argumenta arriba, el plan estatal del 2018, al igual que su antecesor del 2013, ofrecía un escenario de temas con pesos equivalentes, sin alguna orientación respecto a la ponderación o priorización de unos temas sobre otros. Esta característica del Plan Estatal lo marginó también de las discusiones sobre prioridades e intercambios entre ganancias y sacrificios implícitos o explícitos en las acciones de gobierno durante la pandemia. El plan no figuró como instrumento directivo sino que se puso

en suspenso (o “entre paréntesis”) mientras las mesas de salud y de reactivación económica gestionaban los tiempos difíciles. Se dijo mucho sobre cómo la pandemia agudizaba desigualdades existentes (por ejemplo en materia de seguridad alimentaria, precariedad laboral, violencia de género e ingresos) mientras se hacían modificaciones presupuestales, se contrataba deuda pública, se llevaba a cabo una conversión hospitalaria, se anticipaban retrocesos graves en indicadores de pobreza y se establecían límites de aforos para distintos tipos de giros y espacios (Gobierno del Estado de Jalisco, 2021). En todas estas gestiones el Plan Estatal no fue un instrumento “rector del desarrollo” porque el Plan se construyó con la lógica lineal que la pandemia modificó y bajo los supuestos del desarrollo que la pandemia fracturó.

¿Cómo nos preparamos ante estos eventos que trastornan la cotidianidad social y el *continuum* del desarrollo?

El segundo golpe fue la ausencia de la Secretaría de Planeación en los cuerpos emergentes de análisis, deliberación y toma de decisiones en respuesta a la pandemia en Jalisco. Las mesas de salud y reactivación económica no incluyeron a la Secretaría de Planeación. Esto conllevó la marginalidad no solo de funcionarios “técnicos” de la planeación, evaluación, monitoreo y la participación ciudadana de la política pública, sino también de los ciudadanos que conforman los consejos consultivos coordinados por la SPPC: el Copplade (Consejo de Participación y Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco) y los 4 consejos sectoriales de planeación, evaluación y monitoreo permanecieron como actores pasivos en el “timoneo” pandémico. En cambio la SPPC sí tuvo una participación central en el diseño y coordinación de estrategias emergentes de salud mental durante los peores meses (años) de la pandemia. La dependencia también tuvo un papel fundamental en los diálogos por la seguridad que el gobernador comisionó tras las violaciones a los derechos humanos ocurridas en Jalisco los días 4 y 5 de junio de 2020 y posterior a dichos diálogos la dependencia participó como coordinadora y catalizadora del “Acuerdo por la seguridad ciudadana” y su ruta crítica de “100 Días por la Seguridad Ciudadana”. ¿Por

qué la SPPC pudo tener un papel tan central en la planificación y la definición de hitos de desempeño en una materia especializada como la seguridad y no una intervención decidida en las áreas de especialización de la dependencia en la gestión de la pandemia? ¿Acaso la pandemia no requería expertas y expertos en participación ciudadana o personas expertas en planeación, monitoreo y evaluación de intervenciones de gobierno? Desgraciadamente el desprecio y olvido pandémico no fue para con la entidad encargada de la planeación y la participación ciudadana en general. Fue una falta de interés y consideración hacia las materias de planeación, monitoreo y evaluación en específico. ¿El titular del ejecutivo ve en estas actividades una carga que pesa más de lo que vale? ¿El titular podría haber olvidado que todo lo que hacen los gobiernos debe hacerse conforme el art. 134 de la CPEUM (y disposiciones locales como la propia Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios o la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público)?

Evaluación, monitoreo y efectividad gubernamental

En Jalisco la “evaluación” tiene más de una morada. Reside en la SPPC y su Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa y en la Secretaría de Hacienda Pública (SHP) y su Dirección General de Planeación, Programación Presupuesto y Evaluación del Gasto Público. Si bien la Ley orgánica del poder ejecutivo contempla facultades de evaluación en la Jefatura de Gabinete, esta no ha realizado algún esfuerzo sistemático parecido a una evaluación en lo que va de la administración, al menos no con resultados públicos.

Resaltan las evaluaciones externas realizadas mediante el fideicomiso Evalúa que maneja la SPPC. Estas han sido evaluaciones de programas de fondos federales y estatales realizadas por equipos de personas expertas consultoras y académicas. La estrategia Evalúa ha estado orientada a generar evaluaciones útiles; establece las evaluaciones que se llevarán a cabo en un programa anual de evaluación, ha desarrollado mecanismos de seguimiento a compromisos de mejora definidos por los programas evaluados

en respuesta a las recomendaciones más pertinentes de las evaluaciones y recientemente se han incorporado a algunas evaluaciones con procesos participativos en los que beneficiarios y operadores de programas estratégicos definen las principales características de la investigación evaluativa que se llevará a cabo.

Los informes de evaluación realizados mediante la herramienta Evalúa son públicos y la página web <https://evalua.jalisco.gob.mx/inicio> muestra también los compromisos de mejora de los programas evaluados, así como recursos didácticos como infografías de los principales resultados de las evaluaciones que sintetizan hallazgos positivos y negativos así como las características determinantes del programa evaluado.

Las evaluaciones realizadas de 2019 a la fecha son 35. Los cuadros que se muestran a continuación incluyen la información disponible de evaluaciones del 2022 que aún no han concluido.

Cuadro 39.1. Evaluaciones por tipo y año				
Tipo de evaluación o encuesta	Programa anual 2019	Programa anual 2020	Programa anual 2021	Total
Calidad a los servicios o trámites			1	1
Con participación	1	4		5
Diagnóstico del problema público y la lógica de la intervención			5	5
Específica de desempeño	9			9
Evaluación interna			1	1
Línea base y evaluación de diseño		1		1
Sintética del desempeño			8	8
Total	10	5	15	30
Fuente: elaboración propia con información del Fondo Evalúa (Gobierno del Estado de Jalisco, 2022).				

Cuadro 39.2. Evaluaciones según origen del fondo/programa evaluado y año

Clasificación	2019	2020	2021	Total clasificación
Fondo federal	8		8	16
Programa estatal	2	5	7	14
Gran total	10	5	15	30

Fuente: elaboración propia con información del Fondo Evalúa (Gobierno del Estado de Jalisco, 2022).

Cuadro 39.3. Costo promedio de las evaluaciones contratadas por año y origen del fondo/programa

Clasificación	2019 (pesos)	2020 (pesos)	2021 (pesos)
Fondo federal	182 547.47		50 000.00
Programa estatal	804 240.01	1 083 433.20	203 025.56
Gran total	306 885.98	1 083 433.20	115 582.38

Fuente: elaboración propia con información del Fondo Evalúa (Gobierno del Estado de Jalisco, 2022).

Cuadro 39.4. Gasto en evaluaciones por año y tipo de evaluación realizada

Tipo de evaluación o encuesta	Programa anual 2019 (pesos)	Programa anual 2020 (pesos)	Programa anual 2021 (pesos)	Total
Calidad a los servicios y/o trámites			387 000.00	387 000.00
Con participación	1 170 000.01	4 417 165.99		5 587 166.00
Diagnóstico del problema público y la lógica de la intervención			831 153.34	831 153.34
Específica de desempeño	1 898 859.77			1 898 859.77
Evaluación interna			0.00	0.00
Línea base y evaluación de diseño		1 000 000.00		1 000 000.00
Sintética del desempeño			400 000.00	400 000.00
Total	3 068 859.78	5 417 165.99	1 618 153.34	10 749 179.11

Fuente: elaboración propia con información del Fondo Evalúa (Gobierno del Estado de Jalisco, 2022).

Cuadro 39.5. Gasto en evaluaciones por año y gabinete				
Gabinete	2019	2020	2021	Total gabinete
Social	2 046 614.90	2 120 000.00	574 800.00	4 741 414.90
Económico	0.00	1 187 566.79	178 640.00	1 366 206.79
Gestión integral del territorio	186 664.88	1 169 999.20	212 713.34	1 569 377.00
Seguridad	182 500.00	939 600.00	215 000.00	1 337 100.00
Central	653 080.00	0.00	437 000.00	1 090 080.00
Total año	3 068 859.78	5 417 165.99	1 618 153.34	10 749 179.11
Fuente: elaboración propia con información del Fondo Evalúa (Gobierno del Estado de Jalisco, 2022).				

De la información analizada se puede afirmar que hay un ejercicio con diversidad en cuanto a los ámbitos evaluados en los programas, con una cobertura mixta de programas estatales y fondos de origen federal, al igual que de los diversos gabinetes que componen el poder ejecutivo. Destacan evaluaciones de programas de alta visibilidad pública como Mi Pasaje, Mi Transporte, Estrategia ALE y Nidos de lluvia. También es relevante que el Fondo Evalúa haya evaluado 8 fondos federales en 2021 con un costo de cincuenta mil pesos por evaluación/fondo. Esto supone una oportunidad para tener una cobertura amplia de programas presupuestarios con evaluaciones externas, oportunidad que debería considerarse dados los argumentos que se exponen a continuación.

Las evaluaciones son cruciales porque permiten construir respuestas robustas a preguntas importantes. Aunque hay matices, los diferentes tipos de evaluaciones corresponden a diferentes preguntas que motivan la evaluación y que constituyen el centro de gravedad de ese proyecto de investigación evaluativa. A pesar de la diversidad que se menciona arriba resalta que se han realizado pocos proyectos de investigación directamente relacionados con los resultados, efectos e impactos del gasto público. Eso puede estar relacionado con la necesidad de orientar los esfuerzos hacia la consolidación de los programas en la primera mitad de la administración y seguramente deberá cambiar en los siguientes años.

Cuadro 39.6. Principales objetivos de las evaluaciones realizadas, por tipo, 2019-2022

Tipo de evaluación	Objetivos generales
Con participación	Entre este tipo de evaluaciones se encuentran estudios que buscan valorar cuestiones de diseño, implementación y resultados de los programas.
Diagnóstico del problema público	Las evaluaciones de este tipo tuvieron como objetivo general “Elaborar el diagnóstico del problema o necesidad y la teoría de cambio” de los programas evaluados.
Específica de desempeño	Este tipo de evaluaciones se enfocan en el desempeño y la coordinación de fondos federales.
Línea base y evaluación de diseño	Las evaluaciones de este tipo se enfocaron en obtener un conjunto de evidencias y contexto sobre la situación inicial de quienes reciben los beneficios del programa.
Sintética del desempeño	Las evaluaciones de este tipo se enfocaron en el grado de cumplimiento de las metas, objetivos o propósitos de los programas presupuestarios que reciben recursos de fondos federales.
Calidad a los servicios o trámites	Esta evaluación atiende la satisfacción, utilidad, nivel de demanda, complejidad, eficiencia y confianza de y en los servicios y trámites del gobierno de Jalisco.
Fuente: elaboración propia con información del Fondo Evalúa (Gobierno del Estado de Jalisco, 2022).	

La Secretaría de Hacienda Pública (SHP) realiza, según la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, evaluaciones de avances físico financieros de los programas presupuestales. En pocas palabras, estas evaluaciones son ejercicios de cuantificación de brechas entre el desempeño observado en una métrica de interés y la meta de referencia para esa métrica. Es común que estos ejercicios resulten en una semaforización en la que se pueda graficar el desempeño de programas presupuestales (y sus respectivos objetivos de Fin, Propósito, Componente y Actividad) y eventualmente dependencias o el gobierno como entidad global.

El ejercicio de evaluación de avances físicos tiene ventajas y aciertos: entre otras está el aprovechamiento de matrices de indicadores para resultados, la universalidad del proceso que tiene una cobertura total de programas presupuestarios, así como la inmediatez de la información: los programas y sus indicadores presentan metas cumplidas o no cumplidas y la brecha de cumplimiento es fácilmente accesible. Desgracia-

damente hay un problema metodológico importante con este ejercicio: el proceso es vulnerable a un conflicto de interés donde quienes evalúan y quienes son evaluados tienen obvios incentivos que pueden operar para presentar información conveniente. Es crucial, por lo tanto, que se diseñen metodologías y mecanismos institucionales para que anualmente un porcentaje relevante de programas estatales sean evaluados por entidades externas que estén menos sometidas a incentivos poco honorables.

Además de los ejercicios de evaluación es necesario hablar de indicadores: los indicadores no son investigaciones que construyen conocimiento o que detonen aprendizajes a partir de valoraciones sistemáticas del mérito en la operación o los resultados de un programa. En corto, un indicador no es una evaluación. Pero un indicador o un conjunto de estos sin duda supone una *mirada evaluativa* que permite formar un juicio rápido sobre el grado de cumplimiento de un objetivo/meta.

En conjunto, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley de Planeación suponen el seguimiento de 1493 indicadores con sus respectivas metas, líneas base, tendencias deseables, etc. Esta atomización del monitoreo del desempeño es adecuada para el seguimiento detallado y preciso de los diferentes programas presupuestales y sus variables más importantes. Sin embargo, la multiplicidad de indicadores también resta la importancia al esfuerzo de seguimiento.

Es un acierto el que haya indicadores inamovibles y de seguimiento público: hay 154 indicadores inscritos en el Plan Estatal de Desarrollo como indicadores que solo pueden revisarse o modificarse cuando se modifica el Plan Estatal. Pero a estos se suman 127 indicadores “complementarios” del tablero MIDE y otros 1212 que forman parte exclusiva del sistema de seguimiento al desempeño de la Secretaría de Hacienda Pública. ¿Cuántos de estos son indicadores relevantes para la población? ¿Cuántos y cuáles son importantes para las y los servidores públicos que rinden cuentas a través de estos indicadores? ¿Cuántas veces y por qué razones se han modificado metas establecidas en los indicadores para acercarlas al ejercicio observado? ¿De qué indicadores, de qué programas, en qué ejes o temáticas ha sucedido esto?

Sabemos que un indicador no es un dato o una estadística, sino un conjunto de elementos que construyen un “señalamiento” que aspira a

la claridad y a la interpretación unívoca del cumplimiento de una meta. La complejidad del monitoreo de indicadores reside en la pluralidad de valores y criterios que los componen. En el Plan Estatal un indicador se construye de por lo menos seis elementos que se expresan en ocho columnas de información. Esto quiere decir que el seguimiento a indicadores en Jalisco implica la observación de casi doce mil campos de información. Existen demasiados indicadores como para que la población pueda poner atención y dar seguimiento a los temas que le son de importancia. No sabemos cuántos de los indicadores a los que se les da seguimiento para conocer el desempeño del gobierno han tenido modificaciones en metas para rendirlas al desempeño observado. Además no existe una pedagogía social de los indicadores como para facilitar su apropiación y uso masivo. Los ámbitos de la planeación, la evaluación y el monitoreo son técnicos y su exposición puede requerir el uso de palabras de la “jerga” de los burócratas: términos, siglas, conceptos o acrónimos que son de uso común entre las personas que laboran en áreas de planeación, programación y presupuesto, monitoreo y evaluación pero que no forman parte del léxico cotidiano de las personas. Esto es normal y deseable al ser temas importantes que requieren un manejo preciso de información. Pero es evidente que si aspiramos a que la evaluación y el seguimiento de indicadores sean un factor del fortalecimiento democrático se debe presentar la información más relevante de maneras claras y accesibles para audiencias “no iniciadas”.

Una oportunidad para presentar información de manera amable es precisamente en los indicadores. Su naturaleza compleja, precisa y evaluativa hace que la expresión de un indicador en formato de tablas sea la norma, pero este formato también contribuye a que personas “no iniciadas” se sientan insuficientemente preparadas para entender o usar esa información. De esa forma los indicadores quedan como herramientas de burócratas que en el mejor de los casos se extienden a los “círculos rojos”. Es crucial que en el monitoreo de indicadores y estadísticas de interés haya propuestas innovadoras de comunicación y pedagogía social encaminadas a aprovechar el potencial democrático de la información, tal como lo han sido los resúmenes gráficos de las evaluaciones del fondo Evalúa o ejercicios ciudadanos como “Gatitos contra la desigualdad” (<https://indesig.org/>) en redes sociales.

Conclusión: conocimiento, efectividad y “desarrollo”

Este artículo plantea tres puntos sustantivos. Primero, que la planeación ha sido devaluada por y en la política. Es imperante que el estado recupere su soberanía a través del reconocimiento de su responsabilidad de mejorar un contexto social, económico y ambiental específico y la consecuente producción de una ruta estratégica trascendente que se refleje en planes y políticas. Segundo, que la pandemia por covid-19 o cualquier crisis futura, ya sea sanitaria, económica o ambiental, no es ni excusa ni tiempo parentético sino precisamente materia de planeación y evaluación crítica. El gobierno debe de prepararse para situaciones extraordinarias con base en el conocimiento generado en crisis previas. La discriminación de las expertas y expertos en participación ciudadana, planeación, monitoreo y evaluación de intervenciones del gobierno, por un lado, debilitó la respuesta del gobierno a la covid-19 y, por otro, imposibilitó la posibilidad de registrar, analizar y aprender de esta crisis para planear una mejor respuesta a crisis futuras. Tercero, la auténtica democratización de la evaluación y la divulgación de la misma son cruciales. Necesitamos metodologías y mecanismos institucionales para que más programas estatales sean evaluados por entidades externas que no sean vulneradas por conflictos de interés. También necesitamos presentar sus resultados de forma clara, accesible y amable para que todas las personas puedan entenderlos y así ser capaces de interesarse en la mejora de su propia vida, sociedad y gobierno. Finalmente, es importante tomar en cuenta las advertencias que ya se han socializado sobre la vulnerabilidad institucional del Fondo Evalúa en Jalisco que, entre otras cosas, pone en riesgo la sostenibilidad política de la estrategia de evaluación, dificulta la suficiencia presupuestal y de recursos humanos para los ejercicios de evaluación y merma en la capacidad transformadora de las evaluaciones al no haber siempre, en las unidades internas de evaluación en las dependencias del poder ejecutivo, servidores públicos con capacidad de influir en las decisiones que pueden llevar a la práctica compromisos de mejora (Ballezá, M., 2018, pp. 60 y 61).

Los tres argumentos de este texto no hacen otra cosa que poner el conocimiento como condición de la efectividad de los gobiernos. En este “poner el conocimiento al centro” de la efectividad gubernamental se proponen dos agendas de integración.

La integración teórica tiene que ver con la división entre “desarrollo” —sus dinámicas, tendencias, su multifactorialidad— y el desempeño del gobierno y sus dependencias. Esta separación es lógica pero es democráticamente insostenible. No es propicio a la democracia que las leyes de planeación y los esfuerzos de monitoreo y evaluación asuman que la separación entre el bienestar de la sociedad y su gobierno es infranqueable o impertinente para la sociedad misma. Tampoco es favorable que las decisiones técnicas y políticas que toma el sector público en materia de programación y presupuestación se mantengan aparte de la mejora sistemática de la calidad de vida de sus ciudadanos.

Es necesario valorar si ha servido de algo sostener esta división entre planeación del “desarrollo” y planeación institucional del gasto público. Lo anterior porque, por un lado, no hay en el proceso de planeación, programación y presupuestación algo que permita afirmar que se contribuye a algo distinto al desarrollo y, por otro, porque el gobierno no puede hacer otra cosa que ejercer su presupuesto para contribuir al desarrollo. Si las instituciones públicas no crean cotidianamente el valor público comúnmente conocido como “desarrollo” o “bienestar” ¿quiénes sí? ¿Cuándo sí?

La integración práctica corresponde a la necesidad de encontrar una mejor articulación entre los procesos de planeación y presupuestación; revisar pragmáticamente los marcos normativos y con el objetivo de robustecer, en la práctica de la programación presupuestal, el vínculo entre “lo que sabemos” y “lo que haremos”. La planeación, el monitoreo y la evaluación son las herramientas por excelencia para la generación de conocimiento en la administración pública por lo que es crucial que su valor se actualice en el presupuesto y la efectividad del gobierno. Finalmente, hablando de integraciones e interacciones operativas y normativas, es fundamental activar las funciones parlamentarias del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, su asamblea y sus comisiones legislativas, en la revisión de los resultados del gasto, en el análisis de los proyectos de presupuesto y la supervisión del ejercicio del poder público en el Ejecutivo.

Anexo. Categorías y temáticas del desarrollo, PED 2013 y PEGD 2018	
Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033	Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo Jalisco 2018-2024 Visión 2030
Territorio y medio ambiente sustentable • Medio ambiente y acción climática • Desarrollo regional y urbano • Aguas y reservas hidrológicas • Movilidad urbana • Protección civil	Seguridad, justicia y Estado de derecho • Gobernabilidad • Seguridad • Prevención social del delito • Procuración de justicia • Impartición de justicia • Reinserción social • Protección civil
Economía próspera • Empleo • Industria, comercio y servicios • Campo • Turismo • Infraestructura y logística	Desarrollo social • Pobreza y desigualdad • Educación • Protección a la salud • Grupos prioritarios • Cultura • Deporte y activación física • Acceso a la justicia para todos
Equidad de oportunidades • Pobreza y desigualdad • Grupos prioritarios • Salud • Vivienda	Desarrollo económico • Desarrollo rural • Industria • Energía • Comercio y servicios • Turismo • Competencias y capacidades del capital humano • Ciencia y tecnología • Innovación • Financiamiento para el desarrollo
Educación de calidad • Sistema educativo • Ciencia y tecnología • Cultura • Deporte y activación física	Desarrollo sostenible del territorio • Desarrollo metropolitano • Gestión integral del agua • Infraestructura para el desarrollo • Desarrollo integral de movilidad • Protección y gestión ambiental • Gestión de ecosistemas y biodiversidad • Gobernanza territorial y desarrollo regional • Procuración de la justicia ambiental
Estado de derecho • Seguridad ciudadana • Procuración e impartición de justicia • Derechos humanos • Gobernabilidad	

Anexo. Categorías y temáticas del desarrollo, PED 2013 y PEGD 2018	
Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033	Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo Jalisco 2018-2024 Visión 2030
Temas transversales • Gestión pública • Igualdad de género • Innovación	Temáticas transversales • Derechos humanos • Igualdad de género • Gobernanza para el desarrollo • Cultura de paz • Cambio climático • Corrupción e impunidad
	Temáticas especiales • Feminicidios • Personas desaparecidas • Desarrollo integral de las niñas, los niños y adolescentes • Recuperación integral del río Santiago

Referencias

- ALFARO, E. (16 de abril 2018). Evento de campaña difundido en redes sociales del candidato. En <https://twitter.com/enriquealfaror/status/985945006652375041>
- ALFARO, E. (2019). No puede existir un nuevo pacto social sin la limpieza profunda de los poderes públicos. Gobierno del Estado de Jalisco. En <https://www.jalisco.gob.mx/es/prensa/noticias/85241>
- BALLESCA, M. (2018). Evalúa Jalisco: camino andado, lecciones aprendidas y pasos pendientes. En M. Ballescá et al. *La evaluación de las políticas subnacionales en México: Evalúa Jalisco*. México: Gobierno del Estado de Jalisco-El Colegio de Jalisco.
- BAZAGA, I. (1997). El planteamiento estratégico en el ámbito público. En R. Bañón y E. Carrillo (comps.), *La Nueva Administración Pública* (pp. 105-123). Alianza Editorial. Madrid.
- CEJUDO, G. M., Gómez, D., Michel, C. L., Lugo, D., Trujillo, H., Pimienta, C., Trujillo, H. y Campos, J. (2020). Federalismo en Covid: ¿Cómo responden los gobiernos estatales a la pandemia. Laboratorio Nacional de Políticas Públicas: México. En <https://lnppmicrositio.shinyapps.io/FederalismoEnCovid/>

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. Informe de pobreza y evaluación 2020, Jalisco. Ciudad de México.
- GILBERT, S. y Green, C. (2021). *Vaxxers. The Inside Story of the Oxford AstraZeneca Vaccine and the Race Against the Virus*. Hodder & Stoughton. Reino Unido
- Gobierno del Estado de Jalisco (2016). Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2013-2033 Actualización 2016. Guadalajara, México.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2019). Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo Jalisco 2018-2024 Visión 2030. Guadalajara, México.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2021). Jalisco ante la pandemia. 2021: Adaptación, convivencia y responsabilidad social. En <https://coronavirus.jalisco.gob.mx/Jalisco2021/#~:text=Notificaciones%20de%20Exposici%C3%B3n-,Jalisco%20ante%20la%20pandemia%202021%20%E2%80%93%20Adaptaci%C3%B3n%2C%20convivencia%20y%20responsabilidad%20social,el%2048%20%25%20de%20la%20vacunaci%C3%B3n>
- HOFFOWER, H. (2020). Bill Gates has been warning of a global health threat for years. Here are 12 people who seemingly predicted the coronavirus pandemic. *Business insider*. En <https://www.businessinsider.com/people-who-seemingly-predicted-the-coronavirus-pandemic-2020-3?r=MX&IR=T>
- JARMAN, H. (2021). State Responses to The Covid-19 pandemic: Governance, Surveillance, Coercion, and Social Policy. En S. L. Greer, E. J. King, E. M. da Fonseca y A. Peralta-Santos (eds.), *Coronavirus Politics: The Comparative Politics and Policy of Covid-19* (pp. 51-64). University of Michigan Press. En <http://www.jstor.org/stable/10.3998/mpub.11927713.5>
- Jalisco Cómo Vamos (2019). Revisión Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024. Consideraciones desde la Sociedad Civil. En <http://jaliscocomovamos.org/wp-content/uploads/2019/07/REVISIO%C3%81N-PEGD-SOCIEDAD-CIVIL-2018-2024-1.pdf>
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2020). Recomendación del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH/REP107/2020. En https://www.jalisco.gob.mx/sites/default/files/carta_gobernador_y_fiscal_de_Jalisco_manifestaciones.pdf
- Organización Muncial de la Salud (2020). WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on Covid-19-11 March 2020 En <https://www.>

[who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-Covid-19---11-march-2020](https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-Covid-19---11-march-2020)

SOJO, E. y Velasco, E. (2021). La institucionalización de la planeación estratégica territorial: experiencias en los gobiernos subnacionales mexicanos. Laboratorio Nacional de Políticas Públicas, CIDE.

40. Crisis endémica de violencia e inseguridad

Marcos Pablo Moloeznik
Luz Celina Camarena Romero

De acuerdo con los resultados de la más reciente Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe, 2022), durante 2021 poco más de la tercera parte de los hogares en Jalisco tuvo, al menos, una víctima de delito. A este reconocimiento social, conviene sumar el drama de las personas desaparecidas, que colocan a Jalisco como la entidad federativa con mayor número de desapariciones forzadas (Secretaría de Gobernación, 2021), cuyo significado es el de una tragedia humanitaria incommensurable y de gran alcance, acompañada por la incapacidad gubernamental para su superación/solución.

En los últimos años, Jalisco atraviesa por una crisis endémica de violencia e inseguridad; de ahí, la imperiosa necesidad de llevar a cabo un balance de la seguridad pública —a la sazón función privativa del Estado, de carácter irrenunciable e indelegable (Moloeznik, 2022, p. 35)— a mitad de la gestión encabezada por el gobernador Enrique Alfaro Ramírez (2018-2024).

Con este objeto, el presente capítulo destinado a esta función básica del Estado se divide en cuatro partes o secciones: 1) seguridad objetiva, 2) seguridad subjetiva y cifra negra, 3) estrategia, recursos y capacidades, y 4) ¿Qué hacer? En la primera se someten a análisis los datos duros sobre el comportamiento o dinámica de los delitos; en la segunda se da cuenta de la percepción de la población y de las estimaciones sobre los delitos que no llegan a conocimiento de las autoridades (cifra negra); en un tercer apartado, se presenta un breve estudio crítico de las actuaciones de las actuales autoridades; para concluir con recomendaciones en la materia.

Seguridad objetiva

La seguridad objetiva se desprende de las estadísticas oficiales; y, en este marco, interesa centrarse en los *delitos de alto impacto* al menos por tres razones. Primero, porque los delitos de alto impacto son aquellos que, por la gravedad de sus efectos y altos niveles de violencia, son los que más lastiman a las personas y contribuyen a la generación de una percepción de inseguridad e indefensión en la ciudadanía (CIDAC, 2012, p. 5). Segundo, debido a que los mismos guardan correspondencia con la presencia y actividad de la delincuencia organizada, especialmente el narcotráfico. Y, tercero, porque dichos delitos atacan, invariablemente, contra el denominado *núcleo duro de los derechos humanos*: el derecho a la vida, a la libertad, a la integridad física y a la seguridad de la persona (derechos humanos de primera generación) (Moloeznik, 2019, p. 339).

Así, del comportamiento de los seis tipos de delitos que integran los denominados de alto impacto (Observatorio Nacional Ciudadano Seguridad, 2016), a mitad de sexenio el actual gobierno solo se puede jactar de haber logrado reducir el robo con violencia y la extorsión (ver cuadro 40.1); aunque es probable que gran parte de estos —por su propia naturaleza— no hayan sido denunciados.

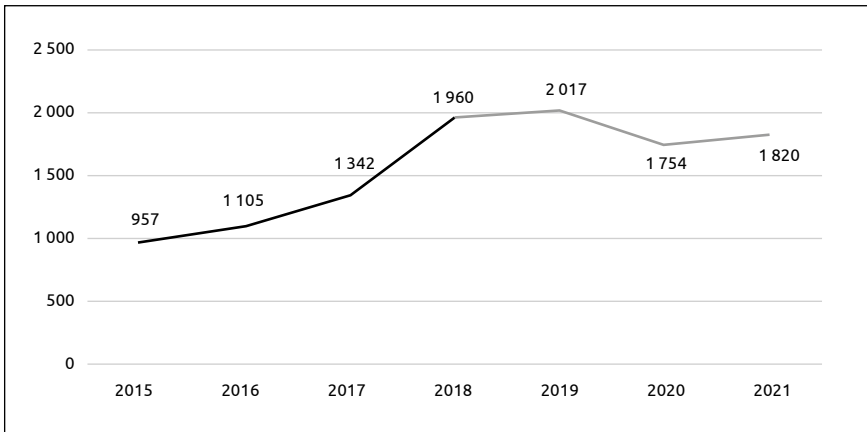
Cuadro 40.1. Incidencia delictiva del fuero común, 2018-2021

Delito	2018	2019	2020	2021
Homicidio doloso	1 960	2 017	1 754	1 820
Lesiones dolosas	9 179	8 928	7 491	7 891
Feminicidio	33	61	68	72
Secuestro	16	20	13	19
Robo con violencia	28 849	27 471	21 329	18 879
Extorsión	778	742	730	565

Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2021. Incidencia delictiva del fuero común.

De estos, preocupa la dinámica de los asesinatos en general y de las mujeres en particular, al quebrantar el sagrado derecho a la vida, puesto que mantenerse vivo es la condición para el goce del resto de los derechos

humanos. Si bien a lo largo del año 2020 los homicidios dolosos en Jalisco tuvieron una ligera disminución, durante el año 2021 mostraron nuevamente una tendencia al alza, como se desprende de la gráfica 40.1.



Gráfica 40.1. Homicidio doloso, 2015-2021

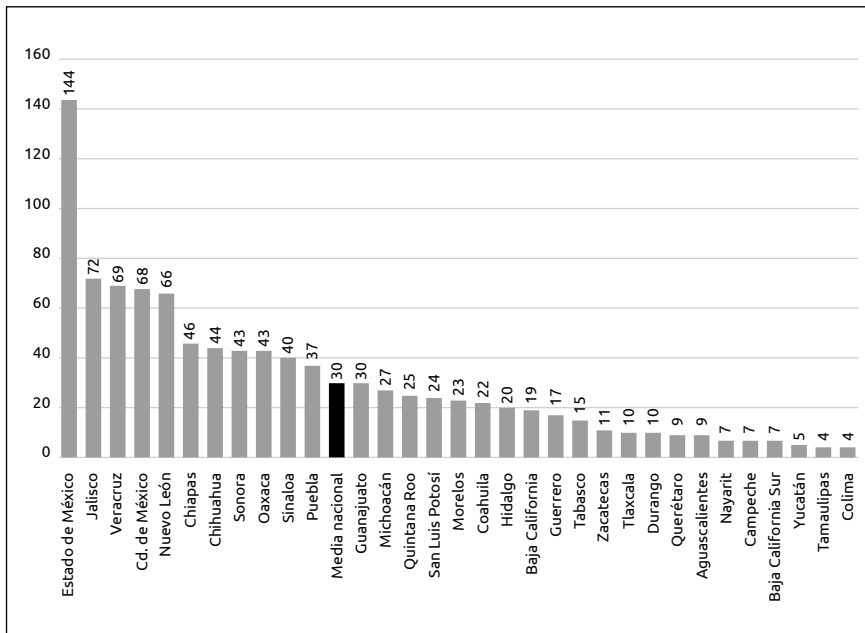
Fuente: elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2021. Incidencia delictiva del fuero común.

Durante 2021 fueron reportadas cinco averiguaciones previas o carpetas de investigación ante la Fiscalía del Estado por el delito de homicidio doloso. Como se puede apreciar en la gráfica 40.1, desde el inicio del presente gobierno, el número de homicidios dolosos han incrementado exponencialmente. Al hacer un comparativo del número de asesinatos registrados en averiguaciones previas o carpetas de investigación reportadas ante la Fiscalía de Jalisco se observa que de 2015 a 2021 los homicidios dolosos en la entidad casi se duplicaron. Ante el presente escenario, destaca el elevado nivel de impunidad promedio que presenta la entidad respecto al delito de homicidio doloso. Según el Índice Nacional de desempeño de las Fiscalías y Procuradurías, la impunidad promedio de homicidios dolosos para Jalisco en 2019 fue de 86.2% (Impunidad Cero, 2021).

Tratándose de los feminicidios, en lo que va del presente sexenio se presenta una evolución al alza. De acuerdo con los resultados de la Envepe (2021), de 2018 a 2020 los feminicidios en Jalisco se han duplicado —al pasar de 33 feminicidios en 2018 a 68 en 2020—, y para 2021 han continuado en aumento hasta alcanzar un total de 72 en números absolutos. Esta

cifra de feminicidios en Jalisco coloca al estado en el segundo lugar a nivel nacional por este delito (gráfica 40.2).

Para darse una idea de la situación crítica que se presenta a nivel local, conviene señalar que esta cifra absoluta de feminicidios en la entidad equivale al mismo número de feminicidios resultante de la sumatoria de los siguientes diez estados de la república: Colima (4); Tamaulipas (4); Yucatán (5); Baja California Sur (7); Campeche (7); Nayarit (7); Aguascalientes (9); Querétaro (9); Durango (10) y Tlaxcala (10) (gráfica 40.2).



Gráfica 40.2. Feminicidios en México, 2021

Fuente: elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2021. Incidencia delictiva del fuero común.

Si de por sí, presentarse como la segunda entidad federativa con mayor número de feminicidios en México es por demás inquietante, la impunidad que caracteriza a Jalisco es inaceptable. De ahí que, al revisar la impunidad de homicidios de mujeres, algunas investigaciones afirman que de 2012 a septiembre de 2021 se cometieron 433 feminicidios en Jalisco, de los que

solo se ha dictado un total de 54 sentencias condenatorias, lo que trae aparejada una tasa de impunidad de 90% (ZonaDocs, 2022).

Lo anterior se confirma debido a que, de acuerdo con el reporte sobre impunidad en homicidio doloso y feminicidio 2020, Jalisco se ubicó en el tercer lugar a nivel nacional por mayor impunidad en feminicidios (86.7%), solo por debajo de Baja California Sur (100%) y Guerrero (93.8%) (Impunidad Cero, 2020).

De esta manera, Jalisco ha presentado un elevado nivel de impunidad promedio, en cuya virtud los feminicidios sin castigo son prácticamente una garantía: de diez feminicidios cometidos en Jalisco, solo en uno se tiene la probabilidad de que se inicie carpeta de investigación y se llegue a una sentencia condenatoria.

Ahora bien, tampoco deben soslayarse las desapariciones forzadas —las que constituyen un *crimen de lesa humanidad*— puesto que, de conformidad con la Secretaría de Gobernación (2021), en 2021 Jalisco ocupó el primer lugar en México por número de personas desaparecidas (18%): hasta principios de 2021 la entidad contaba con 12 105 casos registrados de personas desaparecidas —entre el 15 de marzo de 1964 y el 8 de abril de 2021—, de los cuales, 3 096 fueron contabilizadas desde diciembre de 2018 (Universidad de Guadalajara, 2021).

La tendencia de este crimen contra la humanidad es irreversible. De acuerdo con el más reciente informe de la Comisión Nacional de Búsqueda, al 11 de febrero de 2022 ya existían 16 001 personas desaparecidas en Jalisco; lo anterior, además de refrendar a Jalisco en la primera posición a nivel nacional por mayor número de personas desaparecidas o no localizadas representó que, de cada 100 personas no localizadas en el país, 16 sean de Jalisco (UDG TV, 2022).

Cabe mencionar que el Comité Universitario de Análisis en Materia de Desaparición de Personas de la Universidad de Guadalajara afirma que 1 de 4 personas desaparecidas y no localizadas en Jalisco han ocurrido en el actual gobierno encabezado por el Enrique Alfaro Ramírez (UDG TV, 2022). Esto guarda correspondencia con el Registro Nacional de Fosas Clandestinas y Cuerpos Recuperados 2021, que coloca a Jalisco en el primer lugar a nivel nacional por número de personas desaparecidas y no localizadas, como puede apreciarse en el cuadro 40.2.

Cuadro 40.2. Entidades con mayor número de reportes de personas desaparecidas y no localizadas

Entidad	Personas desaparecidas y no localizadas	Porcentaje (%)
Jalisco	3 948	18.32
Ciudad de México	1 757	8.15
Michoacán	1 739	8.07
Nuevo León	1 503	6.98
Tamaulipas	1 445	6.71
Estado de México	1 369	6.35
Guanajuato	1 289	5.98
Sonora	1 273	5.91
Sinaloa	1 141	5.30
Zacatecas	983	4.56
Total	16 447	76.33

Fuente: Secretaría de Gobernación y Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, (2021). Registro Nacional de Fosas Clandestinas y Cuerpos Recuperados. Búsqueda e identificación de personas desaparecidas. Reporte semestral 1 del enero al 30 de junio de 2021.

En síntesis, a lo largo de la presente gestión a cargo de Enrique Alfaro Ramírez el número de personas desaparecidas presenta una tendencia al alza; de igual manera, Jalisco pasó a ocupar en 2020 el primer lugar a nivel nacional por mayor número de cuerpos exhumados de fosas clandestinas (Secretaría de Gobernación, 2020).

Para concluir este primer apartado, de la revisión de datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) sobre los delitos del fuero común, se puede constatar que en 2021 el delito de secuestro en Jalisco presentó una tendencia al alza respecto de los años 2018 y 2020 (SESNSP, 2021).

En cuanto a lesiones dolosas, de 2018 a 2020 se aprecia una disminución de este delito. No obstante, en 2021 los resultados muestran una tendencia al alza respecto de 2020, al pasar de 7 491 a 7 891 respectivamente (SESNSP, 2021) (cuadro 40.1).

Recapitulando, la dinámica del delito en Jalisco —en especial de los denominados delitos de alto impacto— pone de manifiesto una tendencia al alza o, en el mejor de los casos, igual a la de años pasados.

Seguridad subjetiva y cifra negra

La seguridad subjetiva hace referencia a la *percepción ciudadana*, es decir, a la sensación de sentirse seguro o, por el contrario, de indefensión o vulnerabilidad frente al delito y al delincuente; de donde la seguridad subjetiva no ofrece ningún dato real del nivel de inseguridad en que se encuentra la sociedad civil, aunque sí sobre su sentir. De esta manera, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) arroja anualmente resultados sobre la percepción de seguridad pública que tiene la ciudadanía.

Así, la Envipe (2022) estima que en Jalisco el 62% de la población de 18 años y más considera a la inseguridad como el problema más importante de su entidad, seguido del aumento de precios con 39.9% y la salud con 31.8%; lo que cobra mayor relevancia en el marco de la pandemia por covid-19.

En lo que toca a la dimensión costos, la misma fuente estima que durante 2021 la erogación total a consecuencia de la inseguridad y el delito en hogares en Jalisco representó un monto de 28 693.8 millones de pesos, mientras que las medidas preventivas representaron un gasto estimado para los hogares de 11 817.7 millones de pesos (Envipe, 2022); lo anterior representa un incremento en costos de 22 y 48% respecto a los costos que hubo durante 2020.

Percepción social

En cuanto a la percepción de inseguridad de los jaliscienses en espacios públicos o privados, estos respondieron de la siguiente manera: 76.2% de los encuestados dijo sentirse más inseguro en el cajero automático en la vía pública, 64.8% hizo referencia al transporte público, 62.1% señaló el banco como uno de los lugares donde perciben mayor inseguridad,

59.5% de los jaliscienses se siente inseguro en la calle, 56.1% en la carretera, 46.7% en los parques o centros recreativos, 45.2% al acudir al mercado, 39.5% en los centros comerciales, 36.1% en el automóvil, 29.6% perciben inseguridad en la escuela, mientras que 22.2% dijo sentirse inseguro en el trabajo, y 15.5% de los entrevistados afirmaron sentirse inseguros en su casa (Envipe, 2022).

Capítulo aparte merece la percepción de los jaliscienses sobre el desempeño o nivel de confianza en las autoridades: los resultados de la Envipe (2022) muestran que 91.8% de la población de 18 años y más identifica a la Marina como la autoridad que mayor confianza le inspira con mucha o algo de confianza, 86.9% señaló el Ejército, 80.4% a la Guardia Nacional, le sigue la Fiscalía General de la República con 66.4% de confianza, el Ministerio Público y las Fiscalías Estatales con 59.6%, los Jueces y la Policía Ministerial, Judicial o de Investigación obtuvieron 56.9%, la Policía Estatal con 56.3%, mientras que la Policía Municipal Preventiva y la Policía de Tránsito obtuvieron 51.7 y 46.7%, respectivamente (Envipe, 2022).

Estos resultados contrastan con la percepción sobre el desempeño o nivel de corrupción en las autoridades de seguridad y justicia en Jalisco, ya que la misma fuente pone al desnudo que 74.6% de la población de 18 años y más considera que la policía de tránsito es corrupta, seguida de los Jueces con 71.1%, la Policía Preventiva Municipal con 67.8%, el Ministerio Público y las Fiscalías Estatales con 61.9%, la Policía Estatal con 61.5%, la Policía Ministerial, Judicial o de Investigación con 59.7%, la Fiscalía General de la República con 57.9%, la Guardia Nacional con 30.1% de percepción de corrupción y el Ejército y la Marina con 26 y 20.5%, respectivamente (Envipe, 2022). Esto es, por un lado, se presenta un alto nivel de confianza en los operadores del sistema de seguridad pública y justicia y, por otro, los mismos son percibidos como altamente corruptos.

Cifra negra

En este marco y de conformidad con la misma fuente (Envipe, 2022), 31.6% de los hogares en Jalisco tuvo, al menos, una víctima de delito durante 2021. Por su parte, con respecto a la incidencia delictiva, los datos señalan que

Jalisco tiene una tasa de prevalencia delictiva de 25 223 víctimas por cada 100 000 habitantes, y una tasa de delitos de 31 944 delitos por cada 100 000 habitantes: ambas cifras colocan a Jalisco como la quinta entidad con más prevalencia delictiva a nivel nacional (Envipe, 2022).

El lector se encuentra frente a la *cifra negra*, la que representa todos los delitos que no fueron denunciados por la ciudadanía ante el Ministerio Público y que, por tanto, no se inició carpeta de investigación. De esta manera, los datos de la Envipe (2022) estiman que durante 2021 se denunció únicamente el 8.7% de los delitos en Jalisco, de los cuales el Ministerio Público o la Fiscalía Estatal inició una carpeta de investigación en 81.1% de los casos. Es decir, del total de los delitos, se inició una carpeta de investigación en 7% de los casos.

Como se puede apreciar en el cuadro 40.3, a nivel nacional y de Jalisco en particular, el alto nivel de desconfianza de la ciudadanía para interponer una denuncia ante las instituciones es una marcada característica, donde en promedio solamente uno de cada diez delitos que se cometen es denunciado ante la autoridad. De esta manera, durante 2021, el porcentaje de los delitos cometidos de Jalisco donde no hubo denuncia o no se inició Averiguación Previa o Carpeta de Investigación fue de 93% (Envipe, 2022).

Cuadro 40.3. Tasa de delitos sin denuncia, averiguación previa ni investigación, 2012-2021										
Cifra negra (%)										
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nacional	92.1	93.8	92.8	93.7	93.6	93.2	93.2	92.4	93.3	93.2
Jalisco	93.8	93.3	94.8	94.2	93.2	92.7	91.8	91.2	92.9	93
Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, 2022. Cifra negra.										

Entre las principales razones esgrimidas por las víctimas para no denunciar delitos ante las autoridades, destacan: pérdida de tiempo con 35.4% y desconfianza en la autoridad con 12.5%, las que responden a causas atribuibles a la autoridad (Envipe, 2022).

Estrategia, recursos y capacidades

Del discurso oficial y de las actuaciones efectivamente llevadas a cabo por el gobierno a cargo de Enrique Alfaro Ramírez a mitad de su gestión, se desprende un escenario de carácter inercial con viso de catastrófico.

Se trata de un balance en materia de seguridad pública negativo, a la luz tanto del comportamiento de la seguridad objetiva como de la subjetiva, con un marcado incremento de la violencia que en Jalisco se presenta como endémica.

Da la impresión de estar frente a la ausencia de política, estrategias y líneas de acción en el ámbito de la seguridad ciudadana; que se va reaccionando de acuerdo a como se van presentando los hechos, es decir, con una visión coyuntural, cortoplacista y reactiva, caracterizada por la inercia del pasado y sin voluntad política por modificarla.

La única propuesta innovadora de la actual administración fue la propuesta de metropolización policial, que no deja de ser letra muerta: una vez más se perdió una oportunidad histórica, al proceder los presidentes municipales de las principales localidades del área metropolitana de Guadalajara del mismo instituto político; las resistencias de los primeros ediles impidieron llevar a buen puerto el proceso de fusión de las policías municipales bajo la lógica de soluciones comunes a problemas comunes.

Tal vez el punto de inflexión se presentó en 2020, en medio de la pandemia por covid-19, al anunciarse una “reforma policial” a partir de recomendaciones de un funcionario interino y provisional de la oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Ciudad de México (Moloeznik, 2020, pp. 11-17).

Como quiera que sea, esto no alteró el escenario inercial y de ausencia de una planeación consciente y deliberada de esta función a cargo del Estado (artículo 21 constitucional), lo que se refleja en el gasto público: los recursos financieros destinados a la Secretaría del ramo se mantienen en promedio de 4%, mientras que los recursos destinados a la Fiscalía de Jalisco para la investigación y persecución de los delitos ha tenido una disminución exponencial; en 2018 el presupuesto destinado a la Fiscalía representaba el 6% del Presupuesto de Egresos del Estado, sin embargo, a partir de 2019 hasta la fecha, el presupuesto destinado a la Fiscalía representa en promedio 2% del Presupuesto de Egresos, lo que demuestra

que la disminución del presupuesto se triplicó (cuadro 40.4). Lo anterior, evidencia fehacientemente el nulo compromiso del gobierno del estado para resolver los problemas más acuciantes de la ciudadanía en materia de seguridad pública y persecución del delito.

Cuadro 40.4. Presupuesto de egresos del estado de Jalisco, 2018-2022					
Presupuesto de egresos del estado de Jalisco					
	2018	2019	2020	2021	2022
Presupuesto	108 309 007 000	116 946 234 556	123 013 287 976	124 280 890 782	137 286 506 887
Secretaría de Seguridad Pública	4 685 738 169	4 613 153 170	5 154 063 671	5 076 934 335	5 131 884 874
Porcentaje	4.3%	3.9%	4.2%	4%	3.7%
Fiscalía del Estado	6 606 767 337	2 248 839 100	2 747 180 678	2 819 898 646	3 030 682 480
Porcentaje	6%	1.9%	2.2%	2.2%	2.2%
Fuente: elaboración propia con datos del presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Jalisco de 2018 a 2021.					

En lo que respecta a la masa crítica humana en el ámbito de la seguridad pública, Jalisco acusa un severo déficit. Al hacer un comparativo del estado de fuerza policial que tienen otras entidades federativas con similar número de población, se evidencia por ejemplo que Jalisco solo tiene una cuarta parte de efectivos encuadrados en relación con la Ciudad de México o Veracruz, y que en comparación con Puebla —que tiene 21% menos de población que Jalisco—, este estado tenga 22.3% más funcionarios en seguridad pública que Jalisco, o casos como Nuevo León donde su población es 30% menor que la de Jalisco, pero su número de elementos de seguridad pública es 33% mayor (cuadro 40.5).

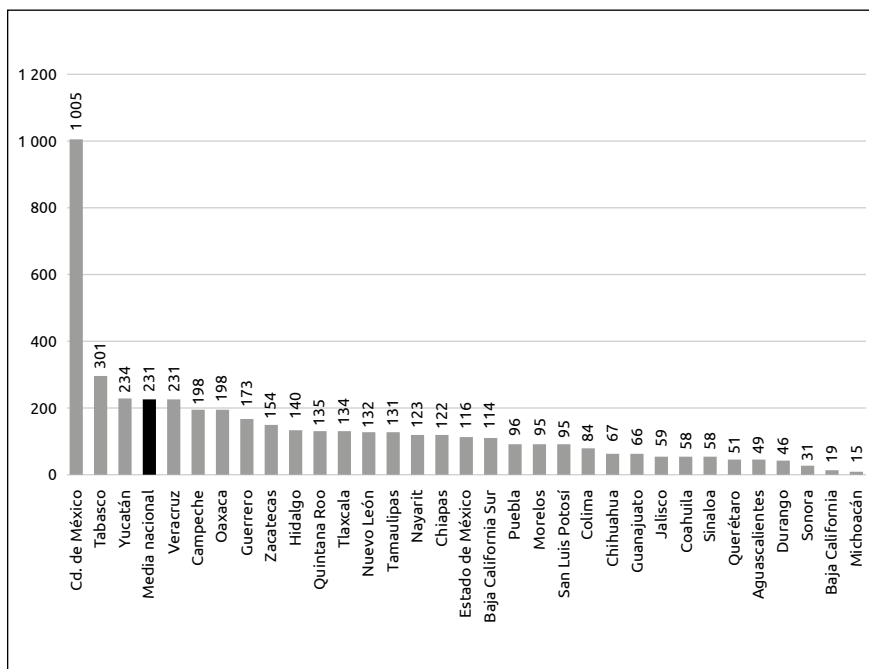
Sin embargo, los casos más alarmantes que comprueban el gran déficit de Jalisco respecto al número de trabajadores en seguridad pública se presentan en entidades federativas como Oaxaca o Tabasco. En el caso de Oaxaca, cuya población es la mitad de la de Jalisco, cuenta con 40% más policías que esta última, y Tabasco que tiene solo el equivalente a 29% de la población de

Jalisco, presenta un estado de fuerza 36% superior a esta entidad federativa, como se desprende del cuadro 40.5.

Cuadro 40.5. Comparativo de población y personal de Seguridad Pública en Jalisco y otras entidades nacionales, 2020		
Entidad federativa	Población 2020	Personal de Seguridad Pública
Estado de México	16 992 418	90 671
Ciudad de México	9 209 944	20 196
Jalisco	8 348 151	4 940
Veracruz	8 062 579	19 687
Puebla	6 583 278	6 350
Guanajuato	6 166 934	4 100
Nuevo León	5 784 442	7 383
Chiapas	5 543 828	6 996
Oaxaca	4 132 148	8 219
Tabasco	2 402 598	7 737
Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2020 y el Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2021 del IIEG.		

Los datos anteriores ponen de relieve la insuficiencia de personal a cargo de la seguridad pública en Jalisco: se trata de uno de los tres componentes de las capacidades, el factor cuantitativo (relativamente fácil de mensurar, en términos de todo aquello que puede ser sometido a censo —personal operativo y administrativo— o inventario —recursos materiales—), al que deberían sumarse los factores cualitativos materiales (sistemas de armas, comunicaciones, transporte y cómputo, en términos de durabilidad y confiabilidad) y los factores cualitativos no materiales (intangibles tales como liderazgo, espíritu de cuerpo y principios de identidad y pertenencia a la institución, inteligencia y contrainteligencia, protocolos de actuación, uso de la fuerza y códigos de conducta, entre otros) (Moloeznik, 2010), caracterizados por el abandono histórico de las autoridades locales.

Jalisco tiene una tasa de 59 trabajadores de seguridad pública por cada 100 000 habitantes, lo que ubica a la entidad en la vigésimo cuarta posición a nivel nacional, como puede apreciarse en la gráfica 40.3.



Gráfica 40.3. Personas encargadas de seguridad pública por cada 100 000 habitantes, por entidad federativa, 2020

Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2021 del IIEG.

Esto significa que en Jalisco se verifica un acusado déficit de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley —como la Organización de Naciones Unidas denomina a los policías— y las sucesivas convocatorias, tanto de corporaciones municipales como del propio gobierno de Jalisco, se han visto coronadas por el fracaso. No hay incentivos para abrazar la carrera policial y los perfiles de quienes ingresan a los cuerpos de seguridad pública no son los idóneos. Además, la seguridad pública es un asunto esencialmente técnico que demanda especialistas y conductores (liderazgo) *ad hoc*, y si bien la decisión en última instancia es de carácter político, la dimensión técnica debería regir el diseño, ejecución y control de las políticas, estrategias y líneas de acción. Sin embargo, de las actuaciones de la actual administración, se concluye que la seguridad pública recibe un tratamiento exclusiva y excluyentemente político y sectario (político-partidista), que margina a los talentos y universidades locales.

¿Qué hacer?

Frente a este escenario de carácter inercial, conviene preguntarse qué hacer; en otros términos, sobre recomendaciones de políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, de las que conviene seleccionar las siguientes siete: (Moloeznik, 2019, pp. 375-381; Moloeznik, 2020, pp. 19-20).

1. *Apostar por la prevención*, acompañada por el desarrollo del modelo de policía comunitaria, de aproximación o de proximidad, y mediante la canalización de las energías sociales, a partir de la concepción de seguridad ciudadana y del sujeto social como corresponsable de su seguridad (coproductor de seguridad).
2. *Invertir en inteligencia* estratégica, operacional y táctica, bajo los conceptos de predicción, anticipación, intervención y neutralización de riesgos y amenazas, para recuperar la iniciativa estratégica actualmente en manos de los responsables de la comisión de ilícitos como los cárteles de la droga.
3. *Establecer una alianza estratégica con empresas privadas de seguridad*. Ante la tendencia a la privatización de la seguridad, las buenas prácticas sugieren unir fuerzas con estos prestadores privados de servicios de seguridad.
4. *Diseñar una política criminal selectiva, centrada en la atención de los delitos de alto impacto social*, es decir, que establezca prioridades mediante un plan de persecución penal, tales como los delitos graves, entre otros: homicidios dolosos o intencionales, secuestros, desapariciones forzadas, lesiones dolosas y extorsiones, con unidades especializadas y altamente profesionales, aspirando al más elevado estadio de desarrollo policial (policía científica).
5. *Garantizar la presencia del Estado en toda la geografía de Jalisco*, y de manera especial, en la región de la Ciénega (límite con Michoacán), Altos Norte (límite con Guanajuato), Norte (límite con Zacatecas) y Sur (límite con Colima), con despliegue y cobertura a partir de bases permanentes de la policía estatal con el objeto de recuperar espacios cedidos a la delincuencia organizada.
6. *Fusionar a las policías del área metropolitana de Guadalajara* en un solo cuerpo de seguridad pública, previo proceso de selección y depuración

del personal encuadrado, bajo la lógica de que el mando es único e indivisible y que los recursos son escasos y de uso alternativo (lo que supone un costo de oportunidad) frente al actual escenario de dispersión y dispendio de recursos en el ámbito municipal.

7. Jerarquizar el concepto de *subsidiariedad*, cuyo significado sería que la policía estatal debería, de manera escalonada, ir sustituyendo a sus pares municipales en aquellos municipios controlados por la delincuencia organizada.

En síntesis, frente a la improvisación del gobierno de Enrique Alfaro en materia de seguridad pública, se trataría de detentar la iniciativa estratégica, actualmente en manos de actores no estatales responsables de la pérdida de la confianza ciudadana en las autoridades, de los elevados índices de violencia y de la consiguiente vulnerabilidad social dominante.

Abandonar la tendencia inercial caracterizada por acciones improvisadas, reactivas y cortoplacistas, debería ser el primer paso del gobierno de Jalisco, cuya primera responsabilidad —impostergable e irrenunciable— es la de garantizar la seguridad pública como función básica del Estado. Lo contrario —continuar como hasta ahora— condenaría a Jalisco al círculo vicioso de la inseguridad objetiva y subjetiva, en el marco de una violencia endémica acompañada por el quebrantamiento generalizado y sistemático del núcleo duro de los derechos humanos.

Referencias

- Banco Mundial (2016). Violencia urbana: un problema con proporciones de epidemia. En bancomundial.org.
- Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC) (2012). 101 conceptos para entender la inseguridad. En <http://cidac.org/esp/uploads/1/101ConceptosParaEntenderlaInseguridad.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2022). Presupuesto de Egresos 2021. En <https://periodicooficial.Jalisco.gob.mx/periodicos/presupuesto-de-egresos>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2022). Presupuesto de Egresos 2020. En <https://periodicooficial.Jalisco.gob.mx/periodicos/presupuesto-de-egresos>

- Gobierno del Estado de Jalisco (2022). Presupuesto de Egresos 2019. En <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/periodicos/presupuesto-de-egresos>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2022). Presupuesto de Egresos 2018. En <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/periodicos/presupuesto-de-egresos>
- Impunidad Cero (2020). Impunidad en homicidio doloso y feminicidio. Reporte 2020. En <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=142&t=impunidad-en-homicidio-doloso-y-feminicidio-reporte-2020>
- Impunidad Cero (2021). Índice Nacional de desempeño de las Fiscalías y Procuradurías 2021. En <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/160/contenido/1649369674T53.pdf>
- INEGI (2021). Censo de Población y Vivienda 2020. En <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- INEGI (2021). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). En https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021_jal.pdf
- INEGI (2022). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). En https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2022/doc/envipe2022_jal.pdf
- Instituto de Información Estadística y Geografía de Jalisco (2021). Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2021. En https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2021/10/Censo-Nac-de-Seguridad-P%C3%BAblica-Estatal_-2021.pdf
- MOLOEZNIK, M. P. (2010). Manual de Sistemas Comparados de Policía, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara. En https://nanopdf.com/download/manual-de-sistemas-comparados-de-policia_pdf
- MOLOEZNIK, M. P. (2019). Seguridad Pública. En *Jalisco a futuro 2018-2030. Construyendo el porvenir, vol. 1, Diagnósticos*, (pp. 339-384). Guadalajara: Editorial Universidad de Guadalajara. En https://www.jaliscoafuturo.mx/wp-content/uploads/2019/09/Jalisco_futuro_18-30_VOLUMEN1.pdf
- MOLOEZNIK, M. P. (2020). *Covid-19 y Derecho a la Vida en México y Jalisco*. México: El Colegio de Jalisco.
- MOLOEZNIK, M. P. (2022). Seguridad, defensa e instrumentos coercitivos mexicanos. En L. F. Guerrero Agripino y M. P. Moloeznik (coords.), *Seguridad y monopolio de la fuerza en México, 2018-2021*, (pp. 27-65). México: Ediciones Akal México-Universidad de Guanajuato.

- Observatorio Nacional Ciudadano Seguridad (2016). Justicia y Legalidad Reporte Sobre Delitos de Alto Impacto. En https://onc.org.mx/public/rednacional-deobservatorios/public/onc_site/uploads/mensual-abril-digital_VF.pdf
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2021). Incidencia delictiva del fuero común. En <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia>
- Secretaría de Gobernación y Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración (2021). Registro Nacional de Fosas Clandestinas y Cuerpos Recuperados. Búsqueda e identificación de personas desaparecidas. Reporte semestral 1 de enero al 30 de junio de 2021. En https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/650760/8_AM_AER_Karla_CNB_7_julio_2021.pdf
- Secretaría de Gobernación (2020). Registro Nacional de Fosas Clandestinas y Cuerpos Exhumados. Búsqueda, identificación y registro de personas desaparecidas. Corte al 13 de junio de 2020. En <https://www.gob.mx/cnb/documentos/busqueda-identificacion-y-registro-de-personas-desaparecidas>
- UDG TV (2022). Pide UdeG al gobierno de Jalisco abandonar su indolencia y poner un freno a las desapariciones, que ya son más de 16 mil. En <https://udgtv.com/noticias/udeg-al-gobierno-de-jalisco-abandonar-indolencia-y-poner-un-freno-a-las-desapariciones-que-ya-son-mas-de-16-mil/>
- Universidad de Guadalajara (30 de agosto de 2021). Un fracaso, estrategia para combatir desapariciones forzadas en Jalisco, considera especialista. En <https://www.udg.mx/es/noticia/un-fracaso-estrategia-para-combatir-desapariciones-forzadas-en-jalisco->
- ZonaDocs (2 de enero de 2022). Femicidios en Jalisco: Crímenes sin consecuencias. En <https://www.zonadocs.mx/2022/01/12/femicidios-en-jalisco-crimenes-sin-consecuencias/#:~:text=En%20Jalisco%2C%20de%202012%20a,tasa%20de%20impunidad%20del%2090%25>

41. Seguridad: retos desde la mirada ciudadana

Ana María Vázquez Rodríguez*

El capítulo da cuenta de los retos respecto de la seguridad en Jalisco a partir del contraste de experiencias, datos y evidencias con las prioridades declaradas en esta materia por el gobierno actual. El argumento parte de la caracterización del problema y retoma las perspectivas expuestas en documentos diagnóstico elaborados por el Consejo Ciudadano de Seguridad. Se presenta una apuesta por atender dos necesidades prioritarias: la mejora en el acceso y uso de la información en seguridad pública, y un impulso a las capacidades y calidad del servicio que brindan las instituciones involucradas. Además, hace hincapié en la observación de tres ámbitos respecto al panorama de seguridad en el estado: 1) la evolución de percepción de inseguridad, 2) la prevalente impunidad, y 3) el contexto de violencia crónica y criminalidad compleja, y cierra señalando algunas ausencias y consecuencias de la gestión de la seguridad en la administración actual.

El 19 de marzo de 2018, Marco, Daniel y Salomón, estudiantes de la Universidad de Medios Audiovisuales (CAAV), fueron desaparecidos y luego asesinados en el municipio de Tonalá donde realizaban un proyecto escolar. El 4 de mayo de 2020 Giovanni López, un hombre de 30 años que se dedicaba a la albañilería, fue arrestado sin motivo aparente por la policía municipal de Ixtlahuacán de los Membrillos y golpeado de manera brutal, murió como consecuencia. Ninguno de estos casos ha sido debidamente investigado y sancionado; ambos indignaron y congregaron a la población en un reclamo por verdad y justicia. A ellos se suman las marchas de mujeres que exigen mayor seguridad, el hallazgo de decenas de fosas clandestini-

* Con la colaboración de Roxana Michelle Domínguez Aguilera y Jéssica Roldán Rivas.

nas sobre todo en Tlajomulco, la creciente cifra de personas desaparecidas, y el desplazamiento interno de personas en Teocaltiche por temor al asedio de bandas criminales, entre otros. Todos son acontecimientos complejos en los que se constatan los graves problemas detrás de la inseguridad en el estado: impunidad, corrupción, falta de información y deficiencias en las instituciones de seguridad.

En este capítulo se da cuenta de los principales retos de la seguridad en Jalisco, acumulada desde varias administraciones atrás, a partir de contrastar algunos datos y evidencias con las prioridades declaradas en esta materia por el gobierno actual. Además, se busca contribuir a una explicación conceptual sobre las condiciones que perpetúan la inseguridad en el estado, retomando las perspectivas del Consejo Ciudadano de Seguridad y los documentos diagnóstico que ha elaborado con el objetivo de exponer la visión ciudadana sobre la seguridad. Al cierre, se recuperan los argumentos con énfasis en señalar las ausencias en los programas y planes relativos a la seguridad en el estado y sus consecuencias para la protección de la ciudadanía y la gestión integral de la seguridad.

Caracterización del problema de seguridad en Jalisco

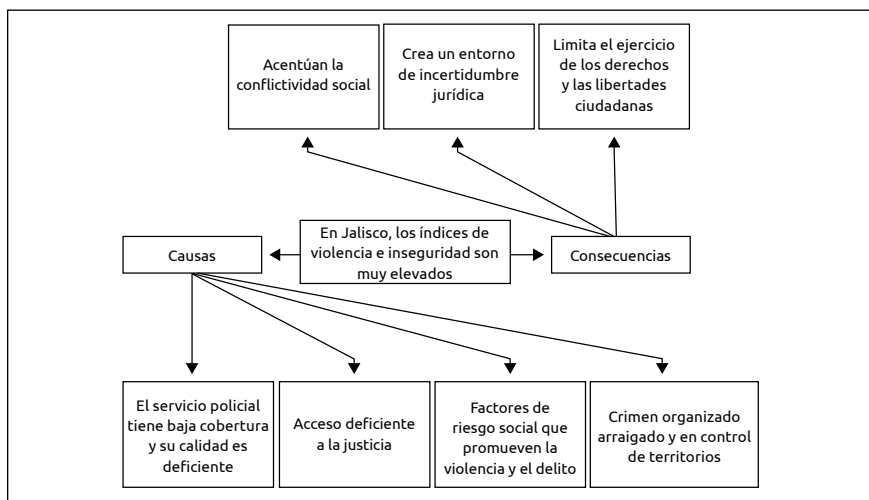
En México, el capítulo primero de la Constitución Política incorpora a los derechos humanos y armoniza su reconocimiento, tratamiento y protección con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, además, establece la obligación y las facultades de las autoridades para su defensa y promoción, y les coloca como base para la organización y operación del sistema de justicia (CPEUM, Art. 13 al 23). En materia de seguridad pública, se establecen los ámbitos que la comprenden y las facultades de las autoridades Federal, Estatal y Municipal (CPEUM, Art. 21). En Jalisco, estos roles y responsabilidades están establecidos en el artículo 8 de la Constitución Política del Estado. Ambos marcos normativos determinan la legalidad, objetividad, eficiencia y alcance de las acciones que, en materia de seguridad, deben conducir las autoridades, de manera coordinada y en cooperación de los tres órdenes de gobierno conforme la normativa específica (Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública —en

delante LGSNSP— y la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco —en frente LSSPEJ—).

La seguridad es un bien público por el cual se garantiza la protección del conjunto amplio de derechos. Corresponde al Estado generar las condiciones que garanticen la vida segura de las personas, coordinar las acciones necesarias para producir seguridad y proteger los derechos humanos, así como contener los riesgos y amenazas por violencia, criminalidad, y otras formas de conflicto (Arriaga, 2020). En un primer plano, ello implica un seguimiento puntual de incidencias —indicadores de eventos de crimen o violencia—. Pero la gestión de la seguridad para el desarrollo de las personas libre de riesgos, y en disfrute sin limitación o condiciones de todos los derechos, requiere incorporar otros niveles de análisis más allá de la seguridad pública, el monitoreo de eventos y la estimación de impactos.

Un elemento clave a incorporar es la percepción de las personas —como resultado de sus experiencias y las condiciones de su entorno, qué tanto viven sin temor o riesgo de violencia—, y analizar cómo esa sensación se relaciona con cambios en el comportamiento, el incremento en la tensión comunitaria, la reproducción de información falsa o basada en opiniones, todo lo cual obstaculiza la toma de decisiones y ensancha la brecha de colaboración entre autoridades y ciudadanía (Adams, 2017; Arriaga, 2020; Kloppe y Abello, 2019). Además, ese abordaje supone el registro y análisis de las experiencias para identificar con precisión las características y cambios del contexto, y valorar las repercusiones sociales de las acciones y políticas de seguridad —por ejemplo, sobre cuándo y cómo una acción de seguridad impacta positivamente en el espacio inmediato, y cuándo, por el contrario, tiene consecuencias no intencionadas— (Kloppe y Abello, 2019; Foust, 2011).

Las afectaciones por la inseguridad se observan y reproducen en forma de vulnerabilidad económica y laboral, tensión o ruptura de la convivencia, disminuida participación ciudadana, desconfianza en las instituciones y entre las personas (Arriaga, 2020; Aguayo y Dayán, 2020). Es posible afirmar que en Jalisco el ciclo de la violencia e inseguridad, caracterizado por distintos factores estructurales, institucionales, económicos y sociales, limitan el desarrollo social y de las personas al vivir en medio de la incertidumbre jurídica, el ejercicio limitado de los derechos y libertades, y la creciente conflictividad social (cuadro 4.1.1).



Cuadro 41.1. Causas y consecuencias del alto índice de violencia e inseguridad en Jalisco

Fuente: elaboración propia.

Para el propósito de este capítulo, se pone énfasis en tres ámbitos respecto al panorama de seguridad en Jalisco, y que van más allá de los indicadores de incidencia delictiva o de prevención: 1. La evolución de percepción de inseguridad, 2. La prevalente impunidad, y 3. El contexto de violencia crónica y criminalidad compleja.

La *percepción de inseguridad* refiere a cómo las personas experimentan la seguridad o temen al delito, es útil para exponer las condiciones de vulnerabilidad que profundizan esa sensación. En México, la sensación de inseguridad es medida a través de dos encuestas periódicas y amplias, la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) y de manera complementaria, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). Se ha demostrado que la mayoría de la población considera la inseguridad como el problema social de mayor preocupación, seguido por el desempleo y la salud. En Jalisco, la tendencia de percepción de inseguridad se ha incrementado, con un porcentaje de la población de 18 años y más que considera que vivir en su ciudad es inseguro de 74.8% —marzo de 2022 (IIEG, 2022)— a diferencia del 73.7% reportado en diciembre de 2021 (IIEG, 2021). Estos datos suponen un reto mayor para la gestión gubernamental de la seguridad, pues evidencian que la disminución de incidencia delictiva reportada no ha logrado impactar positivamente entre la población.

La *prevalencia de impunidad* impacta directamente en el acceso a la justicia y seguridad y provee una mejor comprensión de la experiencia ciudadana de seguridad. Otra consecuencia de la impunidad es el incremento de la violencia y la criminalidad, pues se advierte una mayor oportunidad de delinquir a bajo costo o sin consecuencia; es decir, la impunidad realimenta la inseguridad. Debido a que los instrumentos de medición de la percepción no dan cuenta de la relación explicativa sobre el impacto de la incidencia delictiva, es indispensable un análisis sobre los delitos sin resolver. A nivel nacional 99.1% de los delitos denunciados quedan sin resolver, mientras que en Jalisco la cifra es de 99.53% (Impunidad Cero, 2022). La impunidad también se alimenta de la no denuncia derivada, principalmente, de la desconfianza en la autoridad, la corrupción, la falta de recursos y la ineficiencia de las instituciones de justicia (Anaya, 2018, p. 139).

Un *análisis del contexto* es necesario para explicar la criminalidad o cómo se justifica socialmente el uso de la violencia. Para ello es útil, por un lado, la noción de *violencia crónica* y, por el otro, la de *criminalidad compleja*. El estudio de la violencia se ha explorado en diversos contextos, sabiéndose que va más allá de condiciones atribuibles a la guerra o el actuar de los gobiernos (Kloppe y Abello, 2019, p. 11), sino que se presenta en los ámbitos de desarrollo de las comunidades y factores estructurales como la desigualdad social, migración, desplazamiento forzoso, conflictos y violencias heredados, debilidad institucional, consecuencias destructivas de proyectos de urbanización, entre otras (Kloppe y Abello, 2019, p. 13).

Violencia crónica y criminalidad compleja: el contexto de la seguridad en Jalisco

El análisis de Jalisco en materia de seguridad permite observar la presencia de violencia crónica (Pearce en Kloppe y Abello, 2019). Esta noción alude a la existencia de violencias continuas expresas en contextos diversos, durante o después de un conflicto —incluida la guerra—; sus condiciones se manifiestan en espacio, tiempo e intensidad: 1) por altas tasas de homicidios 2) experimentadas durante cinco años o más, y 3) cuando los actos de violencia, no necesariamente mortales, se presentan en espacios diversos —el hogar, la comunidad, la escuela—. En Jalisco, por ejemplo, se observa

violencia crónica por la existencia de fosas clandestinas, un fenómeno que también se concentra en los estados de Michoacán, Guerrero, Chihuahua y Veracruz (Anaya, 2021; Plataforma Ciudadana de Fosas, 2022).

Asimismo, la criminalidad compleja ayuda a explicar escenarios en donde el estado, grupos de criminalidad organizada y grupos de criminalidad desorganizada interactúan, a través de prácticas y transacciones en espacios escasamente monitoreados por los regímenes jurídicos (Bobeá, 2016, p. 67; Aguayo y Dayán, 2017). Es útil cuando el análisis de la criminalidad escapa la lógica lineal o causal, de incidencia y prevalencia (Cabarcas et al, 2017, p. 133), en condiciones que abonan a que el estado se convierta en una parte fundamental de la estructura ilícita. En la criminalidad compleja la impunidad se vuelve cotidiana, la corrupción permea en todos los niveles de la estructura institucional, y hay poca posibilidad de distinguir entre delitos; en consecuencia, las redes criminales se fortalecen y expanden (Cabarcas *et al.*, 2017, p. 132). La noción resulta útil para problematizar la violencia que, derivada de redes criminales, se manifiesta de forma agravada en Jalisco —con un total de 14 995 personas desaparecidas (Secretaría de Gobernación, 2022), 274 carpetas de investigación abiertas por homicidio culposo, 132 carpetas por extorsiones, 318 carpetas por narcomenudeo y, una carpeta registrada por trata de personas, entre otros delitos— (Jalisco Cómo Vamos, 2022).

Prioridades declaradas para la seguridad por el gobierno 2018-2024

En Jalisco, son dos los instrumentos clave que exponen la apuesta del gobierno para atender la seguridad y el acceso a la justicia: el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024 —en adelante PEGD— y el Plan Sectorial de Seguridad, Justicia y estado de Derecho —en adelante Plan Sectorial—. Como documento de planeación rector de la política pública en Jalisco, el PEGD establece como objetivo de seguridad, reducir la incidencia delictiva a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales, la erradicación de la impunidad y la vinculación con la ciudadanía (PEGD, 2022, p. 11). El plan está integrado, a su vez, por dos instrumentos del sistema estatal de planeación: los planes sectoriales y los programas sectoriales (PEGD, 2022, p. 15).

El PEGD contempla cinco ejes en materia de gobernanza; el Eje 1 “Seguridad ciudadana, justicia y estado de derecho” considera diversos indicadores estratégicos, uno de ellos es el de seguridad ciudadana (1.2), cuyo objetivo es “generar mejoras en la seguridad ciudadana que redunden en la calidad de vida de todos los sectores de la población, promoviendo una cultura policial de proximidad con perspectiva de derechos humanos y enfoques diferenciados” (PEGD, 2022, p. 59). Para lograrlo, el gobierno de Jalisco se propuso apoyarse en la participación ciudadana; en el desarrollo, uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación; y en la coordinación entre dependencias de los distintos órdenes de gobierno, para el diseño e implementación de políticas, programas, proyectos y acciones para la reinserción social y la prevención. Además, se exponen los problemas identificados en materia de seguridad (PEGD, 2022, p. 60): los altos índices de inseguridad; la falta de respeto pleno a los derechos humanos por parte del personal de gobierno; la insuficiente articulación de la ciudadanía para la construcción en implementación y seguimiento de políticas públicas de prevención social; la presencia de programas de reinserción con insuficiente coordinación entre gobierno y sociedad civil; y la falta de uso y aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación para la eficiencia y la inteligencia en seguridad ciudadana.

Por su parte, el Plan Sectorial constituye una guía para reducir los niveles de inseguridad, en donde se establecen los retos que permanecen en Jalisco para salvaguardar y garantizar la seguridad en el estado “asegurando un Estado de derecho y acceso a la justicia para [...] contribuir a la consolidación de la paz y la gobernanza” (Plan Sectorial, 2018, p. 69) con la aspiración de garantizar la convivencia armónica, la paz social y fortalecer el estado de derecho.

En el Plan se identifican nueve factores de riesgo (Plan Sectorial; 2018, p. 79) que, aunque suponen alcances distintos, son colocados con la misma relevancia. Entre los resultados esperados al 2024 está alcanzar una mejora del modelo de seguridad y la reducción de la percepción de inseguridad. Los resultados y prioridades expuestos en el Plan Sectorial están alineadas a temas como el fortalecimiento del estado de la fuerza y su rediseño operativo y modernización, la capacitación permanente para las policías a través del servicio civil y profesional de carrera, políticas públicas para

atacar las causas del fenómeno delictivo y mejorar la aplicación de la ley y la inteligencia policial.

Finalmente, el Plan Sectorial incorpora temáticas entre las que destacan la gobernabilidad, la prevención social del delito, la procuración de justicia, la impartición de justicia, la protección civil y la reinserción social. Todos los temas son abordados de manera similar enfatizando la cultura de la legalidad, la reducción de la impunidad, la protección de los derechos humanos, el fortalecimiento de las capacidades del personal de seguridad —incluyendo policías y personal—, la transparencia y rendición de cuentas, el enfoque de prevención, así como la cultura de la mediación y de resolución pacífica de los conflictos (Plan Sectorial, 2018).

Si bien los ejes y temas prioritarios establecidos por el gobierno de Jalisco están claramente definidos y alineados a sus objetivos y los resultados esperados, en ambos instrumentos de planeación no lo es en la manera en que estos serán alcanzados hacia el 2024. Es decir, no están establecidas las acciones y las tareas específicas que realizarán las instancias encargadas para su cumplimiento, por lo que su evaluación se vuelve inalcanzable. Además, es indispensable que la planeación, sus instrumentos y estrategias, tengan en consideración las vivencias de la población sobre la seguridad y el riesgo. La gestión integral de la seguridad requiere claridad sobre el diseño de programas y proyectos y, de manera indispensable, incorporar una visión ciudadana, lo que supone su mayor involucramiento y definición precisa de cómo participa en ello.

Información y capacidades: temas prioritarios para el avance de la seguridad ciudadana

El diagnóstico anterior, junto con otros documentos de diagnóstico, permiten apostar desde el Consejo Ciudadano de Seguridad a dos necesidades prioritarias respecto de la seguridad: la mejora en el acceso y uso de la información en seguridad pública, y un impulso a las capacidades y la calidad del servicio que brindan las instituciones involucradas. En conjunto, son ámbitos que recogen e integran la experiencia y visión ciudadana, contribuyen a reducir la impunidad, propician una mejor relación ciudadanía-gobierno, como supone el ejercicio de la gobernanza.

Acceso a la información en seguridad pública

El acceso a la información es un derecho humano y el estado debe garantizarlo de forma accesible e incluyente. Un enfoque basado en derechos humanos exige que toda información sea pública, de libre circulación, más allá de las reservas previstas por razón de riesgo o posible daño a las personas (LGSNSP, Art. 110; LSSPEJ, Art. 158), que les favorezca y propicie su desarrollo.

La indebida o insuficiente accesibilidad de información repercute en los fines de la transparencia o rendición de cuentas, así como en la participación de los ciudadanos y de sus comunidades (Diagnóstico “Acceso a la información en seguridad pública” —en delante DAIP—, 2021, p. 20). En el PEGD (2018-2024) se contempla un apartado de acceso a la información en el eje de “Gobierno efectivo e integridad pública”. Las instituciones de seguridad pública del estado y los municipios deben coordinarse para: suministrar, intercambiar y sistematizar la información sobre seguridad pública. Sin embargo, se ha identificado falta de disponibilidad y acceso a información desagregada territorialmente y con perspectiva de género que contribuya a la mejora en la toma de decisiones y la participación ciudadana (DAIP, 2021, p. 14).

Es pertinente observar dos procesos respecto del acceso a la información sobre seguridad: 1) la gestión de información institucional proveniente de sujetos obligados y organismos garantes, y 2) el acceso efectivo e inclusivo por parte de ciudadanos y comunidades a información que contribuya a definir y profundizar su participación. Además de generar y difundir información sobre seguridad, esta debe ser útil y reunir características y atributos tales como la desagregación por territorio, edad y género. Por lo que toca a la prevención del delito, el acceso a la información es especialmente relevante para fortalecer la confianza en instituciones, el análisis de los problemas de seguridad y el involucramiento de actores ciudadanos.

El problema expuesto se observa en algunas acciones de gobierno. El Índice de Estado de Derecho en México (World Justice Project, 2022) muestra que, en el factor de gobierno abierto, Jalisco obtuvo un puntaje menor que el promedio ubicándolo en el lugar 17 de 32 entidades federativas. Por otro lado, en el factor de orden y seguridad, Jalisco se ubicó en el lugar 22 de 32 (World Justice Project, 2022, p. 14). Además, la desproporción de recursos y capacidades institucionales a nivel regional afecta la accesibi-

lidad de la información en seguridad: la región con menor cumplimiento es la Región Norte —12.67%— y con el mayor, la región Costa Sierra Occidental —55.20%— (DIAP, 2021, p. 24). A pesar de lo anterior, el interés, búsqueda, y confianza de la ciudadanía para acceder y usar información ha aumentado (INEGI, 2020a). De acuerdo con la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (2019), más personas han solicitado información a oficinas de gobierno o instituciones (+17.9%), y aunque persisten las dudas sobre la confiabilidad de la información (-10.9%), ha incrementado la confianza en las instituciones que emiten información de seguridad pública (+11.2%), en gran medida porque esta se difunde (INEGI, 2020a).

El diagnóstico elaborado (DIAP, 2021) permite identificar algunos factores que causan la deficiencia en la generación, disponibilidad y acceso de información en seguridad.

1. Deficientes procesos de clasificación y desclasificación de la información, consecuencia del conflicto entre acceso y protección de derechos, y la falta de reglas precisas que garanticen el derecho al acceso de información en seguridad pública en el estado. En este sentido, es preocupante que se continúe clasificando como reservada información clave para la investigación en seguridad sin que se emitan versiones públicas que protejan datos personales, así como la falta de procesos de desclasificación de información cuando se reserva por las razones previstas en la LSSPEJ (Arts. 158, 171 y 185).
2. Falta de coordinación institucional e insuficiente publicidad, principalmente por el rezago en las tareas de cooperación, colaboración, promoción, difusión y articulación permanente en transparencia y acceso a la información en las entidades federativas (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en adelante LGTAIP). En Jalisco, esta coordinación es particularmente compleja en los municipios debido a falta de procedimientos adecuados (ITEI, 2016a) y entre organismos de seguridad pública respecto de capacitaciones, metodología, y ausencia de información (ITEI, 2021c). Además, el principio de máxima publicidad, por el que toda información en posesión de sujetos obligados debe ser “pública, completa, oportuna y accesible” (CPEUM, artículo 6), no es atendido para favorecer la divulgación y difusión permanente, completa y desagregada.

3. La desigualdad en capacidades y escasez de recursos institucionales impide que las problemáticas asociadas a la inseguridad sean notables y atendidas, especialmente a nivel municipal (ITEI, 2020b). Lo anterior se suma a la falta de una cultura de la transparencia que permea en la estructura organizacional, con escaso personal dedicado a estas obligaciones y responsabilidades, y una brecha tecnológica para acceder, procesar y difundir datos, profundiza la asimetría entre las áreas metropolitanas y las regiones del estado.
4. La gestión de la información no considera como usuaria a la ciudadanía, carece de integridad e inclusión, y resulta en ineficacia para activar procesos de decisión que incorporen ideas, demandas o propuestas ciudadanas. Esto se observa en el diseño de plataformas con lenguaje técnico e inaccesible, o que requieren formación en manejo de tecnologías de la información. En consecuencia, una mayor oferta de información no se traduce en mayor uso y comprensión, ni en la toma de decisiones para la mejora de la vida personal y comunitaria.

Capacidades institucionales de atención a víctimas

El fortalecimiento institucional, a partir de la capacitación y la mayor pericia de los cuerpos policíacos y el personal de seguridad, y de la inversión en tecnología e infraestructura, es uno de los temas prioritarios del PEGD. Sin embargo, el foco en la atención a víctimas de la inseguridad y los retos institucionales que eso supone no ha sido suficientemente incorporado. Atender este factor evidencia los retos y desafíos que implica y enfatiza la importancia de contemplar la prevención social y del delito para generar políticas para una correcta atención coordinada de las víctimas. En Jalisco, los documentos de planeación no visibilizan una política clara e integral en este sentido, lo que puede traducirse en que los recursos que se destinan a ellas no generen las capacidades institucionales necesarias y suficientes; en consecuencia, se genera una atención ineficiente (Diagnóstico “Capacidades Institucionales” —en delante DCI—, 2021, p. 11).

La atención a víctimas del delito y de violación a sus derechos humanos tiene fundamentación jurídica y de jurisprudencia que establece al

estado como responsable. Los derechos reconocidos incluyen el acceso a la justicia y trato justo, el respeto por la dignidad, el derecho a la reparación y, los derechos de resarcimiento, indemnización y asistencia. En el ámbito nacional se consagran los derechos de las víctimas en el Art. 20 (CPEUM), mientras que en la Ley General de Víctimas —en adelante LGV— se reconoce a las víctimas directas, indirectas, potenciales y colectivas, y se establecen las obligaciones de las instituciones públicas dentro de su ámbito de competencia (LGV, artículo 116, fracción VI,). En Jalisco existe la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas como parte del Sistema Estatal de Atención a Víctimas, establecido en 2014 a partir de la publicación de la Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco.

Una atención con perspectiva de integralidad requiere identificar la capacidad no solo de brindar un servicio eficiente a las personas que han sido victimizadas, sino también la de prevenir que se conviertan en víctimas, a través de identificar, diagnosticar y reducir riesgos a la vida y la seguridad (DCI, 2021, p. 17). De acuerdo con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública —en adelante SESNSP— la incidencia delictiva en Jalisco representó 5.018% del total nacional —enero a abril de 2022— (SESNSP, 2022), su gran mayoría (90.26%) fueron víctimas de delitos contra la vida. A su vez, el 31.6% de los hogares encuestados en Jalisco reportó al menos una persona víctima de delito (ENVIPE, 2021). Respecto de 2021, hubo una baja en las carpetas registradas de víctimas de feminicidio y robo a casa habitación, y se incrementaron las que reportan narcomenudeo y secuestro (Jalisco Cómo Vamos, 2022).

Entre los factores que causan la ineficiente e insuficiente capacidad institucional de atención a víctimas (DCI, 2021), están:

1. La ausencia de referencias y acciones orientadas y dedicadas a la atención de las víctimas en los planes y programas, la necesidad de mejora de infraestructura y de generación de capacidades específicas para esta tarea. Esto implica mayor inversión y capacitación, la homologación y actualización de procesos, así como la prioridad en incorporar y utilizar herramientas digitales y modelos de análisis de información para identificar riesgos. En este mismo sentido, no se observa un diagnóstico por área para conocer las capacidades específicas en la atención de víctimas, especialmente mujeres, niñas, niños o adolescentes y de personas de grupos vulnerados, desaparecidas, o víctimas de trata.

2. La frágil coordinación y articulación entre instancias que produce inacción, falta de integración, desconocimiento, empalmes e ineficiencia en la atención. Este elemento también repercute en personal insuficiente e inexperto, e incapacidad para el trabajo en equipo que promueva la corresponsabilidad y la continuidad de los proyectos a pesar de la falta de recursos. La segmentación de áreas de trabajo —incluso en su ubicación física— genera retrasos o retrabajos, y procesos administrativos lentos en las áreas de atención a usuarios, además de falta de aplicación de criterios y metodologías homogéneas de prevención, detección y atención de la violencia. La sobre carga laboral del personal, aunado al ambiente de inseguridad, y la resistencia a la homologación de procesos son elementos que afectan de manera alarmante la posibilidad de una atención expedita, acompañamiento y seguimiento acorde a los derechos de las víctimas.
3. La falta de una cultura de la denuncia como un rasgo sociocultural que repercute en el rompimiento o desgaste de las relaciones entre autoridades, líderes sociales, activistas, academia y otros actores que representan o acompañan a las víctimas. Estas relaciones de cooperación son indispensables para la construcción de diagnósticos de la violencia y las necesidades de atención, de propuestas de acción y de la generación de indicadores que permitan visibilizar y monitorear la calidad de la atención. Una colaboración más cercana permitiría optimizar el trabajo del escaso personal y contribuiría a su sensibilización. Finalmente, la colaboración con otros actores y la relación cercana con la ciudadanía permitiría avanzar en la mejora a las estadísticas y la información recabada, su uso para la toma de decisiones públicas y de las personas.

Consideraciones finales

La revisión elaborada en este capítulo muestra, en primer lugar, las diferentes aproximaciones al problema de la inseguridad en Jalisco. Por un lado, los documentos de planeación proponen la gestión de la seguridad desde una perspectiva de contención y atención a partir de la reducción de la incidencia delictiva y el fortalecimiento de mecanismos de persecución

y sanción. Si bien se enuncia la importancia de los mecanismos de gobernanza y la perspectiva ciudadana, ello no se traduce en acciones y objetivos concretos que permitan dar cuenta de su logro. Específicamente, dejan fuera la experiencia de la inseguridad de las personas y la manera en que el miedo y el riesgo impactan en la convivencia. Se observa también la falta de estrategias específicas para intervenir el aparato de seguridad y discutir críticamente cómo se trabaja frente la desaparición de personas, el incremento de la criminalidad, y la falta de información y procedimientos para la atención de la violencia y la inseguridad, entre otras graves amenazas.

Entre las consecuencias de esto están las violaciones graves a los derechos humanos que no son debidamente investigadas y que, al ser tratadas con secrecía, impiden su correcto manejo para la reparación y la no repetición; la profundización de la desinformación por falta de información pertinente, accesible, confiable, verificable, oportuna y útil para la ciudadanía, las comunidades, y los tomadores de decisiones; un incremento en la desconfianza social; la falta de efectividad de las autoridades responsables de la seguridad; y una creciente percepción de inseguridad.

Este capítulo propone una reflexión en tres sentidos. Primero, la importancia de mostrar los límites observados en los planes de desarrollo y plantear la necesidad de alinear el diseño y operación de estos con las experiencias y preocupaciones ciudadanas. Segundo, la urgencia por desarrollar indicadores e instrumentos relevantes para la toma de decisiones conjunta entre autoridades y ciudadanía. De especial relevancia es el análisis del contexto y la inclusión de experiencias para comprender qué aspectos institucionales, culturales y sociales impactan en la convivencia y las acciones frente a la violencia crónica. Tercero, que para avanzar hacia una real experiencia de seguridad es fundamental contar con datos e información tanto de las amenazas y riesgos —a través de la incidencia delictiva georreferenciada y desagregada como de los avances en el ámbito de la prevención y la justicia —espacios de seguridad y experiencias exitosas de cohesión social—.

Gestionar la seguridad de manera integral exige la participación de la ciudadanía. Su mayor involucramiento implica abrir canales efectivos de interlocución y, sobre todo, generar condiciones para el diseño y monitoreo compartido de políticas y programas que reduzcan la violencia y promuevan la convivencia pacífica. La hipótesis sobre la que se construyó

este capítulo es que, frente a la corrupción e impunidad presentes en el sistema de seguridad, en un contexto de violencia crónica y criminalidad compleja, la desconfianza y desconexión de la ciudadanía se incrementa. Romper ese ciclo permitirá avanzar de manera efectiva en la seguridad ciudadana, la consolidación de una cultura institucional de respeto a los derechos humanos, y el logro de un ambiente libre de riesgos y amenazas.

Referencias

- ADAMS, T. (2017). *How Chronic Violence Affects Human Development, Social Relations, and the Practice of Citizenship: A Systemic Framework for Action*. Washington. Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- AGUAYO, S. y Dayán, J. (2020). *Reconquistando la laguna: Los zetas, el Estado y la sociedad organizada (2007- 2014)*. Ciudad de México. El Colegio de México.
- ANAYA, A. (2018). Seguridad y Derechos Humanos. En Documento de Trabajo ITESO, pp. 136-144.
- ANAYA, S. (2021). Plataforma ciudadana de fosas: un registro público de las más de 2 mil fosas clandestinas localizadas en México. En <https://www.zona-docs.mx/2021/09/14/plataforma-ciudadana-de-fosas-un-registro-publico-de-las-mas-de-2-mil-fosas-clandestinas-localizadas-en-mexico/>
- ARRIAGA, L. (2020). La visión del ITESO de la seguridad ciudadana. En Documento de trabajo, Consejo Ciudadano de Seguridad.
- BOBADILLA, R. (2022). Desaparecidos: Inicia construcción del Centro de Identificación Humana en Jalisco; costará 37.6 MDP. En <https://www.informador.mx/Jalisco/Desaparecidos-Inicia-construccion-del-Centro-de-Identificacion-Humana-en-Jalisco-costaria-37.6-MDP-20220524-0127.html>
- BOBEA, L. (2016). El Estado como demiurgo de la criminalidad. *Nueva Sociedad*, núm. 263, pp. 64-80.
- CABARCAS, G. (2017). La investigación de estructuras macrocriminales. En *Investigación de criminalidad compleja*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Constitución Política del Estado de Jalisco (1917). [última reforma 10 de abril de 2014]. Periódico Oficial del Estado de Jalisco.

- CPEUM-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917) [última reforma 28 de mayo de 2021]. México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder (Res/40/34) (1985). Naciones Unidas, Asamblea General.
- Diagnóstico Acceso a la información en seguridad pública. (2021). Documento de trabajo. Consejo Ciudadano de Seguridad, pp. 6- 38.
- Diagnóstico Capacidades institucionales de atención a víctimas en Jalisco (2021). Documento de trabajo. Consejo Ciudadano de Seguridad, pp. 3-37.
- ENVIPE (2021). Principales resultados Jalisco. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. En https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021_jal.pdf
- FOUST, D. (2011). Miedo, ira y esperanza en México. Emociones, percepciones y reacciones en torno del crimen, el riesgo y el cambio social. *Intersticios Sociales*, pp. 1-24.
- IIEG (2021a). Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) Principales resultados para Jalisco. Diciembre 2021. En https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2022/01/Ensu_Ficha_informativa_dic2021.pdf
- IIEG (2022b). Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU). Principales resultados para Jalisco. Marzo 2022. En https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2022/04/Ensu_Ficha_informativa_mar2022.pdf
- INEGI (2020a). Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales 2019. En https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enaid/2019/doc/enaid_2019_principales_resultados.pdf
- Impunidad Cero (2022). El tamaño de la impunidad en México. En <https://www.impunidadcero.org/impunidad-en-mexico/#/>
- ITEI (2016a). Sancionados uno de cada cuatro ayuntamientos por falta de transparencia. En <https://www.itei.org.mx/v4/prensa/noticias/1071>
- ITEI (2020b) Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco. Analizan los retos que enfrenta la Transparencia en los municipios de varias entidades del país. En <https://www.itei.org.mx/v4/prensa/noticias/1519>
- ITEI (2021c) Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco. “Requiere Pleno del ITEI a Fiscalía

- Estatal por información en distintos recursos de revisión”. En <https://www.itei.org.mx/v4/prensa/noticias/1519>
- Jalisco Cómo Vamos (2022). Reporte sobre incidencia delictiva en Jalisco, Primer trimestre 2022. En https://drive.google.co/file//1XjPSGHocUfXIeIvaLz-QSBJgXFZPb-3I_/view
- KLOPPE, G. y Abello, A. (2019). Seguridad humana y violencia crónica en México: nuevas propuestas desde abajo. México. Instituto Tecnológico Autónomo de México- Miguel Ángel Porrúa.
- LGSNSP (2009) [última reforma 23 de marzo de 2022]. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.
- LSSPEJ (2012). Gobierno del Estado de Jalisco. México.
- LGTAIP (2015) [última reforma 20 de mayo de 2021]. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.
- LGV (2013) [última reforma 28 de abril de 2022]. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. México.
- Ley de Atención a Víctimas del Estado de Jalisco (2014). Gobierno del Estado de Jalisco. México.
- MORA, Y. (2022). Seguridad en Jalisco: Estas son las fosas clandestinas encontradas este año. En <https://www.informador.mx/Jalisco/Seguridad-en-Jalisco-Estas-son-las-fosas-clandestinas-encontradas-este-ano-20220425-0079.html>
- PEGD (actualización 2022) Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo 2018- 2014 Visión 2030. Jalisco, Secretaría General de Gobierno.
- Plan Sectorial de Seguridad, justicia y estado de derecho (2018). Jalisco, Secretaría General de Gobierno.
- Plataforma Ciudadana de Fosas (2022). ¿Quién ha reportado el hallazgo de fosas?. En <https://plataformaciudadanadefosas.org/tablero>
- Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (Res 2005/35) (2005). Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Secretaría de Gobernación (2022). Total de personas desaparecidas, no localizadas y localizadas, contexto general. En <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>

- SESNSP (2022). Víctimas de delitos del fuero común. En <https://drive.google.com/file/d/11fwdON9WCbX-Bz5gZgBi9ia1rwb8UV6R/view>
- World Justice Project (2022). Índice de Estado de Derecho en México: 2021-2022. En https://worldjusticeproject.mx/wpcontent/uploads/2022/05/1_WJP_IEDMX_Digital.pdf

42. Ciudadanía organizada: la política estatal contra la corrupción

Lourdes Morales Canales
Marcela Rubí Aguilar Arévalo

Introducción

En abril de 2016, integrantes de diversas organizaciones sociales, periodistas, académicos y líderes de opinión se dieron cita en el Senado de la República para entregar las cajas que contenían las 634 143 firmas que dieron vida a la primera iniciativa ciudadana a favor del combate a la corrupción. Incluida en el texto constitucional de 2012, la iniciativa ciudadana o iniciativa popular, había sido, hasta entonces, una distorsión instrumentada por los partidos políticos, o bien, un débil intento ciudadano —muchas veces ignorado— por influir en el debate legislativo.

Considerada por una amplia literatura como un mecanismo de democracia directa que permite a los ciudadanos proponer leyes, reformas, adiciones, derogaciones legales o constitucionales al Poder Legislativo, la iniciativa ciudadana se produjo tras meses de deliberación pública, movilizaciones y hartazgo frente al abuso. Esto explica bien por qué la tarea de lograr el respaldo del 0.13% de la lista nominal de electores, como lo establece la ley (en su momento 180 000 firmas) fue rebasado con creces.

Mientras en otros países de América Latina, historias de soborno y corrupción incentivaron movilizaciones sociales y llevaron a exmandatarios a juicio, cárcel o hasta la decisión extrema de la muerte. En México la apuesta en ese momento fue por realizar cambios normativos e institucionales para combatir la corrupción desde sus causas.

En este artículo se hace un recuento de las premisas que dieron origen al Sistema Nacional Anticorrupción en un contexto de crisis política. En un primer momento, se hace una breve aproximación a la relación entre corrupción y sociedad. Enseguida, se realiza un recuento sobre el contexto que permitió una deliberación pública con la participación de las principales fuerzas políticas en el Senado de la República, lo cual derivó en el diseño de las leyes hoy vigentes. En un tercer momento, se describe el proceso de aprobación de la política nacional anticorrupción que condicionó la elaboración de las políticas estatales anticorrupción incluida, la del estado de Jalisco.

En este sentido, se habla del proceso de diseño de la política estatal anticorrupción en Jalisco, destacando el papel de la participación ciudadana tanto en su génesis como en su posible implementación. Finalmente, se mencionan las atribuciones del Comité de Participación Social que forma parte del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco y se hace un balance sobre su cumplimiento. El hilo conductor de esta reflexión es el papel de la participación ciudadana en la agenda del combate a la corrupción.

Del combate a la corrupción

La corrupción se ha convertido en uno de los problemas públicos más importantes y visibles en México. La relevancia proviene no solamente del daño que causa en la sociedad, sino también de la percepción fundada sobre la ineficacia del estado, para enfrentarla exitosamente.

Por las diversas formas y manifestaciones que tiene, definir el fenómeno de la corrupción entraña en sí cierta complejidad. Se trata, de un fenómeno que alude a una transacción o a varias, en perjuicio del bien común. Corrupción es la “mordida” al policía para evitar una infracción de tránsito, es el uso de relaciones personales para obtener un trato o acceso privilegiado a servicios, pero también sucede cuando recursos públicos millonarios son desviados de sus objetivos para cumplir con otros fines. ¿Cómo acotar un concepto de rostros tan variados?

La palabra corrupción proviene etimológicamente del vocablo *corruptio*, lo cual significa acción y efecto de destruir o alterar por putrefacción. También se define como acción de dañar o de pervertir a alguien.

Corrupción es, de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, “el vicio o abuso en un escrito o en cosas no materiales” (RAE, 2018). En las organizaciones, en especial las públicas, se considera como corrupción “la práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho económico, o de otra índole, de sus gestores” (RAE, 2018). El significado se vincula entonces con “echar a perder”. De esta manera, todo lo que es susceptible de putrefacción es corruptible y toda acción que lo permite podría ser corrupción.

En contraparte, lo incorruptible sería lo puro, lo divino, lo que es incapaz de corromperse. Quizá retando esta idea, en su tetralogía *El Mar de la Fertilidad*, el escritor japonés Yukio Mishima tituló su última novela, publicada de manera póstuma y entregada durante su última mañana de vida antes de suicidarse mediante la ceremonia del *seppuku* como: “La corrupción de un ángel” (Mishima, 1984). A través del encuentro entre el viejo septuagenario Honda y el atractivo Tôru, se narra la transformación de un joven huérfano que “sentía una confianza completa en su propia pureza, sea cual fuere el mal que pudiese obrar” (Mishima, 1984). En este relato, la ingenuidad del joven transmuta rápidamente en ambición descarnada, hasta abusiva, producto quizá de un Japón que lanza a los personajes a la vorágine de una modernidad que rompe con rituales y tradiciones.

La corrupción ha sido estudiada desde distintas disciplinas. Una de las conceptualizaciones más frecuentes tiene que ver con la dimensión normativa. Este enfoque tiende a abordar a la corrupción “por contraste” con su opuesto: la justicia, la honestidad o la integridad. Desde esta perspectiva, la corrupción es todo acto contrario a la ley y todo comportamiento distante de lo que pudiera considerarse íntegro. (Holmes, 2019).

La amplia y criticada definición de Josep La Palombara establece que corrupción es “cualquier acto que se aparte de las obligaciones legales a cambio de ventajas personales” (La Palombara, 1994). Este acercamiento excluye a un extenso abanico de conductas vinculadas a la corrupción, pero ha sido utilizado para establecer normas que sancionan y regulan una de las dimensiones más visibles de la corrupción: el desvío de recursos. El soborno, el enriquecimiento ilícito o la malversación de fondos son los más señalados. Sin embargo, la evidencia demuestra que no toda la corrupción es ilegal, (Kaufmann y Vicente, 2005; Underkuffler, 2005) así como no todo acto ilegal es fuente de corrupción.

La definición más socorrida sin duda es la que utilizan los organismos internacionales como Transparencia Internacional y el Banco Mundial. Ambas se inclinan por determinar que la corrupción es “el abuso de poder para un beneficio privado”, sin embargo, como bien se ha señalado (Rothstein y Varriach, 2017; Holmes, 2019), esta definición es un tanto vaga en cuanto a qué tipo de poder se ejerce y el supuesto beneficio obtenido y más cuando este no es tangible o inmediato. Por ello, una definición útil es la que permite acercarse al fenómeno de la corrupción como la apropiación ilegítima del Estado y sus recursos, es decir, como la apropiación de lo que debiera ser de todos, de lo público (Merino, 2018).

A partir de este enfoque, podemos revisar qué propuestas han existido para evitar esta apropiación, o “captura”. Qué se ha hecho para transitar hacia un régimen universalista (Mungiu-Pippidi, 2006), incluyente, que permite que las decisiones de los gobiernos y las autoridades sean explicadas, aceptadas y ejecutadas, no solo porque están inscritas en la ley, sino porque, además, cuentan con la legitimidad que permite que el mandato reconocido por todos.

Contar con un acercamiento al problema de la corrupción es un paso indispensable para el diseño de posibles soluciones. En este trayecto se han invertido inagotables recursos y esfuerzos, e inclusive, hemos visto nacer en los últimos treinta años una auténtica “industria anticorrupción” (Sampson, 2010; Johnston, 2020). Sin embargo, tanto en México como en otros países, se han promovido reformas, se ha reconocido la relevancia del fenómeno, se han canalizado recursos, pero los resultados siguen siendo escasos. Daniel Kaufmann lo sintetiza mejor que nadie: “No se puede seguir combatiendo la corrupción, combatiendo solo la corrupción” (Kaufmann, 2012).

Los estudiosos de las políticas anticorrupción coinciden en que las fallas de las políticas de combate a la corrupción provienen de al menos tres problemas frecuentes: de una mala concepción de las causas que originan el fenómeno de la corrupción y, por lo tanto, de malas soluciones. El uso de nociones poco útiles para el diseño de políticas públicas efectivas con descripciones sintomatológicas del fenómeno (“cáncer social”, “manzanas podridas”, teoría del agente-principal) han inspirado acciones como la imposición de una nueva ética pública o peor aún una nueva moralidad —con todos los riesgos que esto implica. En el mejor de los casos, este

acercamiento genera códigos y manuales de buenas prácticas; en el peor: linchamientos mediáticos o judicialización de casos con fines políticos. (Persson, Rothstein y Teorell, 2013; Rothstein, 2021). En ambos casos, se genera espectacularidad, tal vez una popularidad política momentánea, pero no se modifican ni las relaciones de poder, ni las causas que permiten la apropiación de lo público. Es decir, prevalece “la captura de las instituciones del Estado para utilizarlas con propósitos excluyentes y para conservar o aumentar el poder de un grupo sobre otros” (IIRCCC, 2022).

La lógica de las “balas de plata”, hacen suponer que basta con una reforma constitucional o una modificación en el mandato legal para modificar comportamientos. Las modificaciones normativas son necesarias, pero son apenas la antesala de la canalización de recursos, la implementación, el seguimiento y la revisión con la necesaria autocorrección de acciones y políticas públicas. El combate a la corrupción forma parte de un proceso político y como tal comprende expresiones y actores que condicionan a las instituciones (Johnston, 2020). Parte del proceso político inicia con las movilizaciones sociales en contra de la corrupción, pero no concluye hasta que existe un auténtico control democrático de lo público, es decir, actores sociales e institucionales con la capacidad de evitar el abuso de poder, la opacidad o la ausencia de rendición de cuentas. En ese contexto fue que en México se generaron las condiciones para un cambio de reglas que permitieron el nacimiento del Sistema Nacional Anticorrupción y sus homólogos en las entidades federativas.

La Casa Blanca y la reforma anticorrupción

En mayo de 2013, la revista *¡Hola!*, dedicada a publicar información sobre la aristocracia europea y la élite económica de México, publicó un amplio reportaje sobre Angélica Rivera, esposa del entonces presidente Enrique Peña Nieto. En las páginas se desplegaban fotografías de una lujosa residencia con pisos de mármol blanco, ubicada en el barrio residencial de Las Lomas de Chapultepec. La propiedad tenía un valor aproximado de 86 millones de pesos (7 millones de dólares al tipo de cambio de ese año). El equipo de investigación de la periodista Carmen Aristegui con el apoyo del consorcio International Center Four Journalists, registró que la residencia

era propiedad de Ingeniería Inmobiliaria del Centro, empresa perteneciente a Grupo Higa, uno de los contratistas recurrentes del gobierno de México y conocido por recibir adjudicaciones directas de carreteras y monumentos durante la gestión de Peña Nieto como gobernador del Estado de México. La falta de una respuesta pronta y convincente sobre la ausencia de un conflicto de interés entre el gobierno federal y esta contratista aumentó la presión social ante el escándalo conocido como “la Casa Blanca”. Al mismo tiempo, la investigación que posteriormente hizo la Secretaría de la Función Pública evidenció que fuera del escarnio público, del “culpar y avergonzar” (*blame and shame*), no existían normas ni procedimientos efectivos para evitar, investigar o sancionar el conflicto de intereses en México. Negocios y política podían convivir tranquilamente y a la vista de todos sin que hubiera mayores consecuencias.

El contexto, sin embargo, era muy distinto. Un año antes, el presidente Enrique Peña Nieto había ganado la Presidencia en medio de fuertes cuestionamientos sobre la probidad de la clase política. En el Índice de Percepción sobre Corrupción, México ocupaba el último lugar de la tabla de los países miembros de la OCDE (Transparencia Internacional, 2013). Aun así, en el país existía una amplia gama de organizaciones sociales, académicas y periodistas promotoras del derecho a saber, varias de ellas integradas en amplios colectivos que exigían transparencia y rendición de cuentas.

En su primera declaración como presidente electo, hizo tres promesas que en teoría marcarían el rumbo de su administración: aumentar la transparencia de la gestión pública a través de una reforma de gran calado, combatir la corrupción con la creación de una agencia nacional especializada y crear un órgano independiente para vigilar el destino de la publicidad oficial. En diciembre de ese año, Peña Nieto logró establecer un acuerdo político llamado “Pacto por México” el cual fue suscrito por las tres principales fuerzas políticas del país. Se trataba de una agenda de 95 compromisos que planteaba reformas y modificaciones en cinco temas nodales, entre ellos, el de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

En materia de transparencia y acceso a la información, México había sido uno de los ocho países fundadores de la Alianza para un Gobierno Abierto promovida por el presidente estadounidense, Barak Obama. También se había suscrito a la Declaración por la Transparencia Parlamentaria

para lograr congresos de “puertas abiertas”, antecedente, claro, de los ejercicios de Parlamento Abierto. La reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información se convirtió en el primer ejercicio de parlamento abierto que se discutió en el Senado de la República con el acuerdo del Grupo plural (PAN-PRI-PRD), bajo un esquema de audiencias y apertura. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información derivada de esta reforma fue redactada en el Senado de la mano de las organizaciones sociales, que, a partir del conocimiento sobre el uso del derecho a saber, conjuraron cualquier intento de opacidad.

En cuanto al combate a la corrupción, el Pacto por México proponía la creación de un Sistema Nacional Anticorrupción conformado por una Comisión Nacional Anticorrupción y comisiones estatales (compromiso 85) y un Consejo Nacional para la Ética Pública (compromiso 86) que estaría encabezado por el presidente de la República e integrado por representantes de los tres poderes públicos, el órgano garante de la transparencia, la totalidad de gobernadores y ciudadanos. Durante los primeros veinte meses de la administración “peñanietista” se aprobaron en tiempo récord once de las llamadas reformas estructurales. Sin embargo, en materia de combate a la corrupción, el tema fue soslayado hasta la aparición de la “Casa Blanca” y el aumento exponencial de la deuda pública en varias entidades federativas gobernadas por el PRI. A finales del 2013, se presentaron en el Senado las primeras iniciativas de reforma constitucional en materia de combate a la corrupción.

Inspirados en los modelos de agencia anticorrupción muy en boga en países asiáticos y de Europa del Este, la propuesta planteaba concentrar todas las funciones en la Secretaría de la Función Pública. Con un desplegado titulado “Así No”, suscrito por activistas, académicos y las organizaciones sociales de la Red por la Rendición de Cuentas, se solicitó evitar un diseño engañoso, subordinado a intereses y agendas político-partidistas. A partir de ahí se sucedieron distintos diálogos y audiencias en el Senado. El modelo propuesto fue el de un Sistema Nacional Anticorrupción que tomó en cuenta cuatro premisas fundamentales. Estas fueron: I) la fragmentación existente de esfuerzos sociales e institucionales a cargo de alguno de la rendición de cuentas y el combate a la corrupción; II) la debilidad del sistema disciplinario (tanto administrativo como penal); III) la ausencia de mecanismos de inteligencia institucional, es decir, informa-

ción compartida y acciones conjuntas entre las instituciones encargadas de identificar, prevenir y sancionar faltas y delitos de corrupción, iv) la necesidad de fortalecer los pesos y contrapesos, la vigilancia mutua entre instituciones y sociedad, para evitar las desviaciones en los sistemas de control interno, fiscalización y sanción.

Se propuso el diseño de un Sistema Nacional Anticorrupción conformado por seis instituciones con atribuciones determinadas: la Secretaría de la Función Pública a cargo del desempeño de la gestión administrativa y el control interno; la Auditoría Superior de la Federación a cargo de la fiscalización (control externo); el Tribunal Federal de Justicia Administrativa como instancia encargada de investigar las faltas administrativas y el área especializada de la Procuraduría General de la República que se transformaría en Fiscalía Especializada en materia de combate a la corrupción para investigar y procesar los delitos de corrupción. En las discusiones, surgió la propuesta de integrar una “séptima silla”, es decir, un mecanismo formal de participación ciudadana cuyas recomendaciones, observaciones y exhortos tuvieran el suficiente peso como para generar respuestas institucionales. Esto derivó en la creación de un Comité de Participación Ciudadana.

El SNA se diseñó para contar con un esquema de coordinación a través de un Comité Coordinador en el que además se incluyó al titular del órgano garante de transparencia nacional (INAI) y a un miembro del Consejo de la Judicatura Federal. Para generar información compartida al SNA para el diseño, seguimiento y evaluación de las acciones y estrategias en materia de combate a la corrupción, se diseñó un secretariado ejecutivo, en su momento propuesto como el “Coneval de la corrupción” para evaluar la política en la materia.

El Comité de Participación Ciudadana fue propuesto inicialmente como un consejo consultivo vinculante, integrado por ciudadanos con reconocida trayectoria pública y con capital social y político importante; una instancia con autonomía técnica, de gestión y financiera, capaz de establecer contrapesos y garantizar acciones de vigilancia social y control democrático, con un mandato que trascendiera los mecanismos de producción de información y de exigencia que realizaban hasta ese momento la mayoría de las organizaciones sociales. Fue una forma de dar “dientes” a la participación ciudadana. Sin embargo, en las negociaciones con los partidos políticos, el CPC y sus integrantes fueron diseñados como una

“instancia colegiada” (artículo 3, LGSNA) con facultades específicas. Se trata de una figura híbrida, puesto que sus integrantes conservaron el carácter “ciudadano” pero a la vez son sujetos de responsabilidad pública, contratados bajo el régimen de honorarios, por lo que financiera, técnica y prácticamente dependen del Secretariado Ejecutivo.

Participación ciudadana y Política Nacional Anticorrupción

La participación ciudadana es reconocida hoy en día como un elemento determinante de la calidad de las democracias. Una sociedad crítica, informada y con capacidades de organización y movilización, fortalece los contrapesos entre poderes públicos e instituciones frente a posibles abusos de poder. La participación ciudadana orienta la capacidad de respuesta del estado frente a problemas públicos concretos. Para que esto suceda, los gobiernos deben de reconocer y garantizar derechos y libertades básicas como son la participación política (dentro o fuera de los partidos políticos), el derecho de asociación, el de manifestación y el de libre expresión. A medida que estos derechos existen y se ejercen, se fortalece y mejora la calidad de las democracias.

En el campo del combate a la corrupción, la participación ciudadana tiene una de sus expresiones más efectivas en lo que se ha denominado “rendición de cuentas social”. Aunque el concepto puede ser jabonoso, esta surge a partir de las interacciones que tienen los ciudadanos con los gobiernos. Las vías y medios para hacerlo son diversos, sucede al momento de acceder a un servicio o trámite, al solicitar información, como reacción a alguna decisión pública, al cumplir alguna obligación o simplemente al establecer un diálogo o un vínculo. Estas interacciones en sí mismas no garantizan rendición de cuentas social, ni mucho menos constituyen algún esbozo de control democrático. Sin embargo, es en estas interacciones que se desarrollan estrategias de combate a la corrupción. Para que exista rendición de cuentas social, es necesario contar con: transparencia gubernamental que haga posible el acceso generalizado e igualitario a información fidedigna, oportuna y comparable; capacidad de organización y/o interlocución por parte de la ciudadanía y posibilidad

de activar mecanismos informales o institucionales para vigilar e incidir sobre la actuación pública.

En resumen, se puede hablar de la existencia de un control social cuando los mecanismos sociales y/o institucionales permiten que la sociedad tenga información para conocer la ruta del dinero público, exigir cuentas, influir sobre las decisiones que les afectan y lograr que los gobiernos, sus funcionarios y sus representantes se hagan responsables de sus actos (Perruzzotti y Smulovitz, 2002; Olvera e Isunza, 2006).

La mayoría de las estrategias de combate a la corrupción incluyen mecanismos de rendición de cuentas social como uno de sus ejes transversales. No obstante, en el diseño y práctica de estos mecanismos se priorizan herramientas como la denuncia ciudadana —sin posibilidad de seguimiento por parte del denunciante—, los observatorios, o formas de participación unilateral, o los mecanismos verticales (como consultas no vinculantes) orientados a la legitimación de propuestas o acciones gubernamentales.

Cuadro 42.1. Esquema de rendición de cuentas social en las interacciones Estado-sociedad

	Estado	Relaciones Estado-sociedad	Actores sociales
Instrumental	Reducir corrupción Capacidad de responsabilidad Diseño de políticas	Canales institucionales/formales para interacción Confianza Legitimidad Co-creación	Mejora en recepción de servicios Ciudadanos informados Capacidad de exigencia Cohesión social
Institucional	Buen gobierno (<i>good governance</i>)	Profundización de la democracia Responsabilidades compartidas	Derechos sociales ejercidos

Fuente: elaboración propia con base en Grandvoinnet, Aslam y Raha (2015).

En el caso del SNA se dio cauce institucional a la exigencia de rendición de cuentas social a partir del diseño de mecanismos institucionalizados, con mandatos claros y reconocidos a través de la figura del CPC. La política nacional anticorrupción se estableció en la hoja de ruta necesaria para definir el problema público de la corrupción y, por ende, atajar sus causas de origen.

Para avanzar en su diseño, en el segundo semestre de 2017, la Red por la Rendición de Cuentas, cuyos integrantes participaron activamente en el diseño del SNA, inició un proceso colaborativo, de buena fe, con los integrantes de organizaciones sociales y de las instituciones del SNA a nivel federal. El resultado fue la entrega pública, (en junio de 2018) del documento “Hacia una Política Nacional Anticorrupción”.

Posteriormente, y a petición de la presidenta del CPC, el Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas propuso una consulta nacional para delimitar objetivos, líneas de acción y mandatos de todos los integrantes. Por decisión unilateral, el CPC y la Secretaría Ejecutiva del SNA plantearon un esquema de consulta distinto que implicaba volver a empezar. A pesar de esto, la Comunidad PIRC convocó a doce foros de consulta regionales en distintas ciudades del país. En colaboración con instituciones y universidades públicas se generó el espacio para definir el problema público de la corrupción y delimitar acciones prioritarias para enfrentarlo. El resultado fue la entrega del Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción, que fue presentado a los integrantes del SNA en abril de 2019.

Paralelamente, en junio de 2018, un mes antes de la elección presidencial, la Secretaría de la Función Pública publicó su propia metodología de diseño de la política nacional. En agosto del mismo año, la Comisión Ejecutiva del SNA (cuatro miembros del CPC, además del secretario ejecutivo) aprobó otro método y forma de consulta pública. En diciembre de ese año, se publicó el resultado de una consulta electrónica y foros regionales. De igual forma, bajo la nueva administración, la Secretaría de la Función Pública publicó en noviembre de 2019 el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y la Impunidad y de Mejora a la Gestión Pública 2019-2024.

No fue sino hasta dos años después de realizada la consulta, es decir, el 29 de enero de 2020 que se aprobó la Política Nacional Anticorrupción (Informe País sobre el combate a la corrupción 2020, 2022). El programa de implementación, es decir, la distribución concreta de tareas y de coordinación entre cada uno de los integrantes del SNA, fue aprobado y publicado en el Diario Oficial de la Federación hasta marzo de 2022.

La PNA es el instrumento de planeación rector en materia anticorrupción al cual deben alinearse tanto las políticas estatales como los planes

institucionales de las instancias que conforman los Sistemas Locales Anticorrupción (SLA). Por ello, el rezago deliberado o accidental en la aprobación de la política nacional afectó la puesta en marcha de las estrategias que se desarrollaron en cada una de las entidades federativas.

La PNA define al problema público de la corrupción como “un orden social que privilegia modos de interacción e intercambio basados en el particularismo y el favoritismo que pueden manifestarse en comportamientos institucionales y sociales que transgreden principios éticos y de integridad” (PNA, 2020). De igual forma, establece que es un problema “sistémico”, es decir, que está presente en todos los ámbitos y niveles de gobierno. Este enfoque sobre la corrupción sistémica difiere sobre la expresada por autores como Robert Klitgaard, para quienes este tipo de corrupción sucede ante la mala calidad de las instituciones encargadas del combate a la corrupción y la existencia de ciudadanos desmoralizados, con gobiernos que fracasan en proveer justicia y servicios. En este contexto “empresarios participan en un entorno de corrupción generalizada para poder sobrevivir” (Klitgaard, 2009).

En su diagnóstico, la PNA establece como rasgos distintivos de la corrupción, la ilegalidad y la normalización. No obstante, como bien demuestra la evidencia, existen actos que constituyen faltas y delitos de corrupción que no son forzosamente ilegales y que inclusive han sido identificadas como formas de “corrupción legal” (Kaufmann y Vicente, 2005). Asimismo, la normalización no está en el origen del fenómeno de la corrupción, sino en las consecuencias de la falta de aplicación de la ley.

A pesar de esto, la PNA cuenta con diez temáticas que se articulan en cuatro ejes estratégicos. Estas son:

1. Combatir la corrupción y la impunidad.
2. Combatir la arbitrariedad y el abuso de poder.
3. Promover la mejora de la gestión pública.
4. Involucrar a la sociedad y al sector privado.

De manera adicional, cuenta con cuatro principios de carácter transversal, 1. Coordinación, 2. Derechos Humanos, 3. Gobierno Abierto y Participación Social y 4. Inteligencia y Tecnología, y establece 40 prioridades, de las cuales diez, corresponden al eje sobre el involucramiento de la sociedad y el sector privado.

Estas son:

1. Desarrollar una agenda estratégica, con un enfoque incluyente y perspectiva de género, de incidencia ciudadana en el control de la corrupción, en la que se promueva el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana existentes en la materia, y la creación de nuevos esquemas y redes de colaboración social (prioridad 31).
2. Implementar políticas de transparencia proactiva y gobierno abierto que promuevan la participación ciudadana y el ejercicio de derechos en el combate de la corrupción en colaboración con el SNT (prioridad 32).
3. Crear un catálogo nacional de mecanismos de participación social que contribuya a la incidencia formal y efectiva de la vigilancia ciudadana en la prevención y combate de la corrupción (prioridad 33).
4. Fomentar el desarrollo y uso de mecanismos colaborativos y digitales de participación ciudadana para articular propuestas de combate a la corrupción desde la sociedad (prioridad 34).
5. Fortalecer el papel de los Comités de Participación Ciudadana (CPC) en los procesos de comunicación y promoción de la cultura de la integridad y el combate a la corrupción, con especial énfasis en los sectores social y empresarial (prioridad 35).
6. Articular esquemas de colaboración con cámaras empresariales y organismos internacionales que fomenten el desarrollo y adopción de políticas de cumplimiento y programas anticorrupción; así como la generación y aprovechamiento de datos abiertos en la materia en el sector privado, en especial las MiPYMES (prioridad 36).
7. Apoyar la identificación de fuentes de financiamiento y de fomento para el desarrollo de proyectos de investigación y la articulación de redes ciudadanas que contribuyan al combate de la corrupción desde la sociedad civil y la academia (prioridad 38).
8. Adoptar prácticas homogéneas de parlamento abierto en los poderes legislativos federal y estatales, tendientes a un modelo de estado abierto (prioridad 39).
9. Homologar criterios a escala nacional para la realización de campañas de comunicación sobre la corrupción, sus costos, implicaciones y elementos disponibles para su combate (prioridad 39).
10. Colaborar con el Sistema Educativo Nacional en materia de formación cívica, ética, integridad y derechos humanos (prioridad 40).

En el diagnóstico y diseño de la PNA se considera que el involucramiento social es fundamental para el control de la corrupción. Desde este mirador, la participación social influye:

[...] modificando la estructura de valores que se reconocen como legítimos al interior de la comunidad política; propiciando dinámicas de participación, vigilancia y colaboración desde la sociedad en los asuntos de gobierno (introduciendo controles sociales que reducen riesgos de corrupción); o fomentando la implantación de esquemas de regulación interna en la iniciativa privada que aminoren los riesgos de corrupción en dicho sector en su relación con clientes, proveedores e instituciones públicas (PNA, p. 153).

En el eje transversal sobre gobierno abierto y participación social se alerta sobre las asimetrías de información entre las instituciones a cargo del combate a la corrupción. Por ello, se establece como estrategia la promoción de mecanismos de apertura de información socialmente relevante bajo esquemas de participación social con la co-creación, la colaboración y los espacios consultivos para la utilización y divulgación de datos que permitan darle un seguimiento a los actos y decisiones de autoridad.

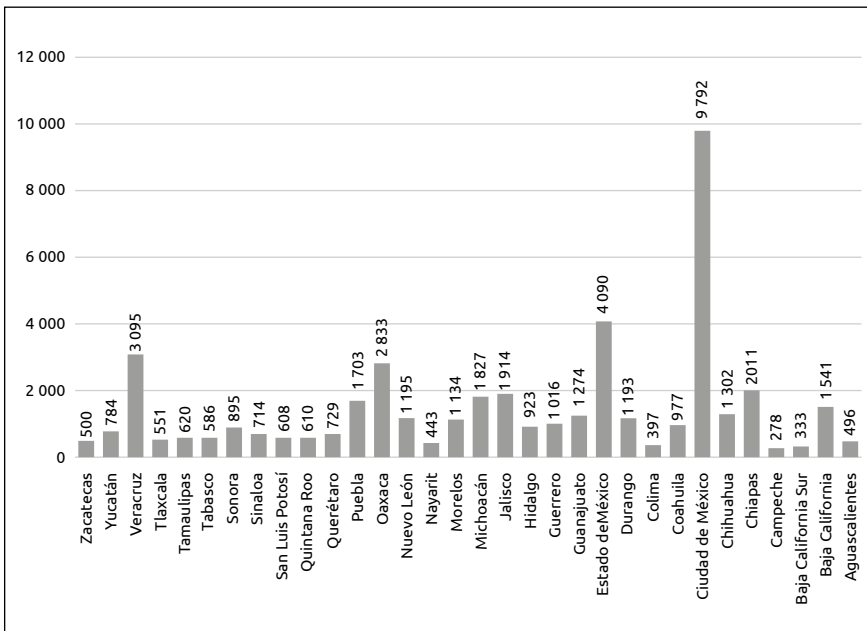
Rendición de cuentas social y política estatal anticorrupción

Un vistazo al panorama organizativo del país nos muestra que, en general, durante los últimos treinta años, las organizaciones sociales han experimentado un crecimiento constante, un mayor nivel de estabilidad e institucionalización y mayor profesionalización por parte de sus integrantes. De igual forma, la cantidad de observatorios y mecanismos de vigilancia sobre presupuestos, acciones y decisiones públicas se ha diversificado. Aun así, la distribución territorial de estas iniciativas continúa siendo centralizada y, por lo tanto, asimétrica (Morales y Hernández, 2021).

La mayoría de las organizaciones sociales del país, que cuentan con registro oficial, se encuentran concentradas en el área metropolitana de la capital (Ciudad de México con 21% y Estado de México con 8.8%). Existen

otros grupos y colectivos ciudadanos que no cuentan con registro o estructura formal, que surgen en coyunturas específicas de crisis o de violaciones a derechos humanos y que son reconocidas por su labor e impacto. Es el caso, por ejemplo, de los colectivos de madres y familias buscadoras, que se movilizan frente a la falta de respuesta de las fiscalías cuando suceden desapariciones o secuestros de familiares. Una investigación realizada por Quinto Elemento Lab, basada en informes oficiales del registro nacional de personas desaparecidas y no localizadas, documenta que durante el periodo que va de 2006 a 2022, desaparecieron en México 100 000 personas. Jalisco ocupa el primer lugar nacional de este siniestro registro con 13 335 desaparecidos.

Jalisco es la cuarta economía del país (aporta el 7.1% del PIB nacional). Es de las entidades de la República con un tejido asociativo diversificado y una tradición participativa importante. Sin embargo, la existencia de instancias de interlocución entre gobierno y sociedad con autonomía del poder político y con niveles de institucionalización es bastante limitada. El número de organizaciones sociales con las que cuenta no son reflejo ni de la productividad del estado, ni de su pluralidad académica y social. Según el compendio estadístico del sector no lucrativo 2021, elaborado por el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI 2022), Jalisco ocupa el sexto lugar con un tejido organizativo importante al registrar 1 914 organizaciones sociales, es decir, existen dos organizaciones con registro formal por cada 10 000 habitantes. A semejanza del escenario nacional, la mayoría de estas (más del 50%) tienen su sede en el área metropolitana de Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque. De ese total, apenas una decena se especializa en temas vinculados a la rendición de cuentas, la transparencia o el combate a la corrupción. Las más conocidas son: Jalisco Cómo Vamos, Ciudadanos por los Municipios Transparentes (CIMTRA); Designaciones Jalisco; Tómalala Jalisco; Profesionales por la Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (PROTMEX); Observatorio Legislativo, Barrios Unidos, Pro-Sociedad y Transversal Think Thank. También existen representaciones de capítulos nacionales en la entidad como es el caso de Nosotrxs-Jalisco, Mexicanos Primero Jalisco o AMEDI-Jalisco por mencionar las más importantes. Varias de ellas conforman el Observatorio Permanente del Sistema Estatal Anticorrupción.



Gráfica 42.1. Total de OSC por estado, 2021

Fuente: CEMEFI (2022).

En Jalisco también existe una tradición filantrópica. De acuerdo con la Miscelánea Fiscal 2021, Jalisco ocupa el tercer lugar nacional y concentra el 6.6% del total de donatarias autorizadas en el país, es decir, organizaciones sociales o fideicomisos que por sus actividades no lucrativas cuentan con la autorización del Sistema de Administración Tributaria (SAT) para recibir donativos deducibles de impuestos. En esta lista, aparece en primer lugar la Ciudad de México con el 29% de donatarias, le sigue el Estado de México con 7.9%. No obstante, conforme al reporte de donatarias autorizadas 2021, difundido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el monto de donativos nacionales y extranjeros que reciben es generoso. En 2021, el monto fue de 53 440 000 de pesos. De este total, la Ciudad de México concentró casi la mitad, con 47% mientras que Jalisco concentró el 4.06%.

Este panorama organizativo obedece a las condiciones bajo las cuales trabajan tanto donatarias como organizaciones sociales. Además de la ausencia de una política nacional de fomento de las organizaciones sociales

y la existencia de un marco normativo restrictivo y en muchos casos obsoleto, en los últimos tres años se han aprobado disposiciones que limitan el trabajo del sector. Destacan la aprobación de una reforma fiscal en 2021 que modificó la Ley del Impuesto Sobre la Renta, la cual penaliza a las donatarias con la pérdida del registro si reciben un monto de donativos superior al 50% de lo contemplado para actividades distintas a las que fueron registradas. Esta reforma, limita al 5%, los gastos que pueden destinar a rubros administrativos y otorga al Servicio de Administración Tributaria la facultad de cancelar el registro si se “incumplen disposiciones fiscales” que pueden modificarse a criterio del SAT.

En el mismo sentido, no pueden ignorarse decisiones como la Circular Número 1 enviada en 2019 por el presidente Andrés Manuel López Obrador a las dependencias del gobierno federal, para prohibir cualquier transferencia de recursos a organizaciones sociales. Tampoco el decreto que extinguió en diciembre de 2021 al Instituto Nacional de Desarrollo Social y el Programa de Coinversión Social que fomentaba actividades de las organizaciones sociales. Se incluye también la propuesta presentada al Congreso -aunque no votada- por una diputada del partido Morena para establecer una disposición similar a la Ley de Agentes Extranjeros promovida por gobiernos autocráticos para registrar y controlar las actividades de las organizaciones sociales. Además de exigir un registro y desglose de donantes frente a la Secretaría de Gobernación, limita los donativos provenientes de fundaciones extranjeras y prohíbe actividades como el litigio estratégico contra disposiciones normativas abusivas.

A pesar de esto, en Jalisco existe desde 1998, una Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado, la cual reconoce dieciséis mecanismos de participación ciudadana. Estos pueden distinguirse entre la puesta en marcha de mecanismos de democracia directa con temporalidades, organización y efecto específico (plebiscito; referéndum; ratificación constitucional; iniciativa ciudadana; ratificación de mandato; revocación de mandato; consulta popular) como aquellos que cuentan con una temporalidad distinta (presupuesto participativo; comparecencia pública; proyecto social; asamblea popular; Ayuntamiento Abierto; colaboración popular; planeación participativa; diálogo colaborativo y contraloría social).

De igual forma, desde 2014 se han aprobado cuatro reformas a la Ley de fomento y la participación de organizaciones de la sociedad civil. Las últimas modificaciones permitieron la creación de un registro estatal de OSC's, el fomento al trabajo en redes y la armonización de las actividades de un comité para el fomento y participación -como un órgano de vinculación con los tres poderes- con la estructura del poder ejecutivo. Actualmente está integrado por diecinueve instituciones dentro de las cuales se incluyen cinco titulares de organizaciones sociales que trabajen en el área metropolitana de Guadalajara, tres representantes académicos de universidades y centros de estudio reconocidos y un secretario ejecutivo.

El diseño de la política estatal anticorrupción incluyó distintos mecanismos de participación ciudadana. A diferencia del diseño nacional, en Jalisco, desde el principio se estableció una sola estrategia que articuló todos los esfuerzos de colaboración. La Comisión Ejecutiva de la Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco aprobó el proceso para elaborar la política estatal anticorrupción el 15 de octubre de 2019. En esta propuesta, se incluyeron diagnósticos con análisis de datos, una consulta pública estatal, un taller de inteligencia colectiva, se creó un consejo consultivo plural y autónomo que participó en diversos diálogos que enriquecieron la propuesta. Otras virtudes fueron: fue la inclusión de los municipios y el mapeo de acciones anticorrupción en los planes municipales de desarrollo y gobernanza. La política estatal anticorrupción fue aprobada por unanimidad el 26 de octubre de 2020.

En la propuesta, se contemplan cuatro ejes de trabajo similares a los discutidos en la PNA, cinco principios transversales (se agregó equidad de género) y 45 prioridades. Los ejes son:

1. Promover la integridad y la ética pública.
2. Impulsar la participación pública.
3. Disminuir la arbitrariedad en la gestión pública.
4. Combatir la impunidad.

Los principios transversales reconocidos son: I. Procuración de derechos humanos; II. Perspectiva de género; III. Coordinación institucional; IV. Gobierno abierto y participación social y V. Desarrollo de inteligencia y aprovechamiento tecnológico.

En el diagnóstico se consideró necesario distinguir entre participación ciudadana institucionalizada (acuerdos, códigos, normas y reglas claramente establecidas y compartidas por todos los actores) y la no institucionalizada (formas no convencionales, como marchas, movimientos sociales y esfuerzos de acción colectiva). Bajo esta perspectiva, se alertó sobre la necesidad de distinguir la calidad y el alcance de los mecanismos de participación. El CPS como instancia articuladora de participación social es líder de implementación de 39 prioridades. El eje en el que mayor liderazgo tiene es el relacionado con la participación pública (interacciones) para el control de la corrupción. Sin embargo, las tareas para el CPS que se desprenden de la política estatal anticorrupción son un amplio abanico de prioridades y acciones. Estas van desde la “creación de un catálogo de mecanismos de participación social” (prioridad 33), la “creación de observatorios y laboratorios de innovación social para la gestión de riesgos de corrupción en los puntos de contacto gobierno-sociedad y en la vigilancia de compras públicas” hasta el “impulso de políticas de archivo” (prioridad 18); “el fomento de la colaboración interinstitucional y el intercambio de información” (prioridad 21) o “el desarrollo e implementación de políticas de transparencia y gobierno abierto” (prioridad 28), solo por mencionar algunas.

Algunas de estas tareas se relacionan con el mandato establecido en la ley para el CPS. Sin embargo, otras, son difíciles de cumplir con los recursos humanos, financieros y técnicos con los que cuenta.

Mandato del CPS en el combate a la corrupción

El Comité de Participación Social (CPS) del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco es una instancia de vinculación con las organizaciones ciudadanas, la academia y el sector empresarial que coadyuva al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador del sistema (Art. 14 de LSEAJAL). Al igual que otras instancias similares del país, está conformado por cinco ciudadanos con autonomía política y reconocida trayectoria en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción.

El CPS fue diseñado como un órgano para garantizar la rendición de cuentas social. Sin embargo, este cuenta con tres debilidades estructurales: en primer término, el carácter rotativo de sus integrantes esta-

blece que la Presidencia solo dure en su encargo un año. Esto dificulta la institucionalización y la estabilidad en las interacciones tanto hacia el interior del SEAJAL como hacia la sociedad en general. La corta temporalidad del presidente, frente a la estabilidad, medios y legitimidad de las demás instituciones que integran el sistema, es una desventaja estructural. Esta dinámica dificulta la comprensión sobre la naturaleza, funciones y alcance del CPS. De igual forma, debilita el liderazgo social del CPS y complica el establecimiento de relaciones de confianza. El segundo problema de diseño normativo consiste en que, sin ninguna lógica, el presidente del CPS no forma parte de la Comisión Ejecutiva del Sistema. Además de darle seguimiento al trabajo técnico del Secretariado, la comisión tiene funciones operativas relacionadas con las obligaciones del CPS. La exclusión del presidente de la comisión puede generar un desgaste innecesario.

A diferencia de instancias similares en el país, el Comité de Participación Social de Jalisco cuenta con 28 atribuciones específicas, el presidente del CPS tiene cuatro atribuciones concretas y la Comisión Ejecutiva (integrada por cuatro miembros del CPS y el Secretariado Ejecutivo) registra diez atribuciones (cuadro 42.3 sobre atribuciones).

Desde su instalación formal en 2017, el CPS ha presentado cuatro planes de trabajo distintos. Con la aprobación de la PEAJAL los planes se estructuraron en torno a los cuatro ejes de acción de la política estatal. Aun así, la mayoría de las acciones propuestas han sido ambiciosas en sus metas, han involucrado a instituciones que no forman parte del SEAJAL y no han revelado una planificación a largo plazo. Una revisión sobre la evidencia pública existente en torno al cumplimiento de las atribuciones que por mandato de ley debe cumplir el CPS arroja un buen desempeño.

A través de su plataforma, se constata que, durante 2020, el CPS cumplió con el 84.4% de todas sus tareas asignadas. De igual forma, en 2021, el cumplimiento fue del 83.3%.

Dentro de los logros más llamativos sobresale el mecanismo de consulta para la elaboración de su plan anual de trabajo, la entrega de informes anuales de actividades, el acceso a información de la Secretaría Ejecutiva sin restricciones, la emisión de opiniones sobre la política estatal anticorrupción, la promoción de mecanismos de coordinación, las capacitaciones y la vinculación con organismos de la sociedad en general. Destaca

la creación de la Red Social Anticorrupción, aunque no queda clara la participación de este conglomerado en acciones concretas de control de la corrupción.

También, es de reconocerse la puesta en marcha de la Red de Mujeres Anticorrupción. El CPS ha generado insumos técnicos de gran valor como el diagnóstico situacional de contraloría social en los municipios del estado de Jalisco (2019), el reporte de investigación sobre prácticas archivísticas en la administración pública estatal de Jalisco (2019), el manual para la comprensión sobre resoluciones y sentencias administrativas sobre hechos de corrupción (2020), el reporte sobre identificación de riesgos y faltas administrativas en la problemática social de personas desaparecidas en Jalisco o la vigilancia ciudadana de la deuda pública en Jalisco durante la emergencia sanitaria (2021). Esta información, aunque importante y útil, parece obedecer más a necesidades coyunturales que a un diseño estratégico y de largo plazo para avanzar en la vinculación social para el combate a la corrupción. Es decir, en lugar de concentrar esfuerzos personales en este tipo de trabajos, podrían ampliar su impacto a través de alianzas con centros de investigación, universidades y tanques de pensamiento.

Las principales ausencias sobre las atribuciones del CPS se encuentran en las acciones orientadas hacia los municipios, puesto que: I) no se detecta evidencia de coordinación con los sistemas municipales anticorrupción; II) no existe información verificable sobre propuestas hechas por la comisión ejecutiva para la homologación de normas con el Sistema Nacional Anticorrupción; III) no se pudo constatar la existencia de bases y principios para la efectiva coordinación de las autoridades de los órdenes de gobierno en materia de fiscalización y control de los recursos públicos y; IV) no existen opiniones o propuestas a través de la Comisión Ejecutiva sobre indicadores y metodologías para la medición y seguimiento del fenómeno de la corrupción, así como para la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas de la política estatal, las políticas integrales o los programas y acciones que implementan las autoridades que conforman el Sistema Estatal. Esta tarea pareciera desempeñarse solamente por la Secretaría Ejecutiva. Es probable que al no contar Jalisco con la aprobación del programa de implementación aún no estén en ejecución las acciones prioritarias.

Merece mención especial el papel que ha desempeñado el CPS en materia de designaciones públicas. Por mandato de ley, esta instancia está obligada a emitir opiniones técnicas y bien fundamentadas sobre los perfiles, idoneidad y trayectoria de quienes buscan ocupar la titularidad de dos instituciones clave del Sistema Estatal Anticorrupción: la Auditoría Superior del Estado de Jalisco y la Fiscalía Especializada para el Combate a la Corrupción. Es también facultad del órgano ciudadano, diseñar el método para seleccionar, luego de una convocatoria pública, la terna de aspirantes para el cargo de secretario ejecutivo del SESJAL. Esta terna es votada por el Congreso.

De 2017 a la fecha, el CPS ha participado en la designación de 29 titulares de órganos públicos. En este trayecto, el CPS ha diseñado herramientas de gran utilidad como las cédulas de evaluación, el método de estudio de caso, las entrevistas públicas y la verificación del cumplimiento de los requisitos de ley. El CPS ha logrado establecer un criterio técnico y profesional necesario para la selección de perfiles idóneos. Este papel ha permitido conjurar la prevalencia de un sistema de botín o “captura de puestos públicos” en las designaciones, práctica identificada como una de las causas principales de la corrupción (Merino, 2013). Sin embargo, varias de estas designaciones no forman parte de las atribuciones que por ley tiene el CPS y, por lo tanto, han sometido a sus integrantes a fuertes presiones políticas. Al aumentar la transparencia y la vigilancia social sobre los procesos de designación, se ha evidenciado la ausencia de fundamentación y motivación sobre la selección final de varios procesos. La brecha entre las prioridades políticas de las instituciones a cargo de las designaciones (en este caso el Congreso y el Poder Ejecutivo) sobre las prioridades técnicas del CPS, han terminado por transferir el costo político de las designaciones a los integrantes del órgano ciudadano. En los procesos de designación que escapan a sus atribuciones, la selección final no ha logrado escapar de la lógica de “cuotas y cuates”. Vale la pena preguntarse si es pertinente la intervención del CPS en estos procesos de designación o si bien, en casos en los que la ley no reconoce esta atribución, es preferible activar otras formas de vigilancia social y exigir rendición de cuentas a los responsables del proceso. Basta con recordar el intento de contrarreforma anticorrupción promovida por el gobernador Alfaro en septiembre de 2021, que establecía un mecanismo de remoción política de los integrantes

del CPS, cancelaba los honorarios afectando su autonomía, traspasaba la función de inteligencia financiera a la SHCP e ignoraba la propuesta de un servicio profesional de carrera basado en el mérito, la capacidad, la paridad y la integridad.

Frente a esta realidad, el CPS ha subrayado la urgencia de avanzar hacia un modelo o Ley de Designaciones Públicas. Si esto se logra, será indispensable considerar que no se pueden homogeneizar criterios para instituciones con naturalezas y conformaciones tan distintas. Es decir, no es lo mismo elegir a los integrantes de un colegiado que al titular de una fiscalía. Sin embargo, es un hecho que se requiere avanzar en la adopción de criterios que incluyan, al menos, la equidad de género, la trayectoria probada en la materia, la autonomía de los partidos políticos y la capacidad para construir consensos.



Cuadro 42.2. Evaluación de los CPS

42.3. Designaciones CPS				
Designación	Periodo del encargo	Instrumento normativo	Responsabilidad final de la designación	Comentarios
2017.				
Auditoría Superior del Estado de Jalisco	2017-2025 (8 años con posibilidad de reelección para el periodo inmediato)	Constitución Política del Estado de Jalisco, artículo 35, fracción XXV; artículo 15 de la Ley de Fiscalización Superior y de Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco.	Congreso del Estado de Jalisco (2/3 partes)	El exauditor Alonso Godoy Pelayo duró en su encargo doce años. Tuvo acusaciones penales por corrupción. El titular de la ASEJ obtuvo el más alto puntaje de los 33 criterios establecidos por el CPS. Es atribución del CPS emitir una opinión.
Fiscalía Especializada para el Combate a la Corrupción	2017-2024 (7 años sin posibilidad de reelección)	Constitución Política del Estado de Jalisco, artículo 35, fracción XXXVI; artículo 22-B de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco.	Congreso del Estado de Jalisco (2/3 partes)	Es atribución del CPS emitir una opinión.
Órgano Interno de Control ITEI	2018-2022 (4 años sin posibilidad de reelección, iniciando el 1 de enero de 2018)	Constitución Política del Estado de Jalisco, artículos 9, 10, 53, 65, 68 y 106.	Congreso del Estado de Jalisco (2/3 partes)	No es atribución del CPS

42.3. Designaciones CPS				
Designación	Periodo del encargo	Instrumento normativo	Responsabilidad final de la designación	Comentarios
Órgano Interno de Control CEDH	2018-2022 (4 años sin posibilidad de relección, iniciando el 1 de enero de 2018)	Constitución Política del Estado de Jalisco, artículos 9, 10, 53, 65, 68 y 106.	Congreso del Estado de Jalisco (2/3 partes)	No forma parte del Sistema Estatal Anti-corrupción de Jalisco, se le solicitó al CPS su opinión sobre la elección de todos los OIC de los organismos autónomos de Jalisco, independientemente de que formen o no parte del CC del SEAJAL.
Órgano Interno de Control TJA	2018-2022 (4 años sin posibilidad de relección, iniciando el 1 de enero de 2018)	Constitución Política del Estado de Jalisco, artículos 9, 10, 53, 65, 68 y 106.	Congreso del Estado de Jalisco (2/3 partes)	No es atribución del CPS
Órgano Interno de Control TEEJ	2018-2022 (4 años sin posibilidad de relección, iniciando el 1 de enero de 2018)	Constitución Política del Estado de Jalisco, artículos 9, 10, 53, 65, 68 y 106.	Congreso del Estado de Jalisco	No forma parte del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco

42.3. Designaciones CPS				
Designación	Periodo del encargo	Instrumento normativo	Responsabilidad final de la designación	Comentarios
2018				
Magistratura del Tribunal de Justicia Administrativa	2018-2023 (5 años con posibilidad de relección en igualdad de condiciones como cualquier aspirante por un periodo de 7 años)	Constitución Política del Estado de Jalisco Artículo 35, Fracción IX. Ley Orgánica del TJA del Estado de Jalisco en su artículo 24.	Congreso del Estado de Jalisco (2/3 partes)	No es atribución del CPS aunque la institución si forma parte del SEAJAL
Secretaría Técnica del SEAJAL	2018-2023 (5 años sin posibilidad de relección)	Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, artículo 34.	Comité Coordinador del SEAJAL por voto de por lo menos 5 miembros	Si es atribución del CPS
Fiscalía Especializada en la búsqueda de Personas Desaparecidas	2018-2025 (7 años)	Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco, artículo 14.	Ejecutivo	Se organizó un comité de selección con algunas organizaciones de la sociedad civil. No es atribución del CPS
Contraloría Ciudadana de Zapopan	2019-2021 (hasta terminar el periodo del presidente municipal en turno)	Artículo 48, fracción VI, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.	Pleno del Ayuntamiento de Zapopan a propuesta del Presidente municipal	No es atribución del CPS
Contraloría Ciudadana de Guadalajara	2018-2021	Artículo 48, fracción VI, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.	Pleno del Ayuntamiento de Zapopan a propuesta del Presidente municipal	No es atribución del CPS

42.3. Designaciones CPS				
Designación	Periodo del encargo	Instrumento normativo	Responsabilidad final de la designación	Comentarios
Fiscalía General del Estado de Jalisco	2018-2025 (7 años)	Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Jalisco, artículo 14.	Ejecutivo propone y vota Congreso del Estado de Jalisco (2/3 partes)	No es atribución del CPS
2019				
Procuraduría de Desarrollo Urbano del Estado	2019-2023 (4 años con posibilidad de relección)	Constitución Política del Estado de Jalisco, artículo 35, fracción XXXVII, Código Urbano, artículo 7 y 19.	Congreso del Estado de Jalisco (2/3 partes)	No es atribución del CPS
2020				
Consejeros de la Judicatura	2020-2024 (4 años)	Constitución Política del Estado de Jalisco, artículos 35 fracción IX, 59 y 64. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco punto 1, fracción VIII, artículo 194 y 200.	Congreso del Estado de Jalisco (2/3 partes)	No es atribución del CPS aunque si forman parte del SEAJAL
Contraloría del Instituto Estatal y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco	2020-2025 (5 años)	Constitución Política del Estado de Jalisco, artículos 12, fracción XII y 35, fracción X. Código Electoral, artículo 293.	Congreso del Estado de Jalisco (2/3 partes)	No es atribución del CPS

42.3. Designaciones CPS				
Designación	Periodo del encargo	Instrumento normativo	Responsabilidad final de la designación	Comentarios
Unidad de Vigilancia del Congreso	2020-2024 (4 años sin posibilidad de relección)	Constitución Política del Estado de Jalisco, Artículo 106, fracción IV, con relación a la fracción VII del artículo 35 bis. Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas, artículo 7.	Congreso del Estado de Jalisco (2/3 partes)	No forma parte del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco. No es atribución del CPS
Magistradas y Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia de Jalisco	2020-2032 (12 años sin posibilidad de relección)	Constitución Política del Estado de Jalisco, artículos 35 fracción IX, 58,59,60 y 61. Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 18.	Congreso del Estado de Jalisco (2/3 partes)	No es atribución del CPS
2021				
OIC Municipio de Cocula	2021-2024	Artículos 48, fracción V, de la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, en relación al artículo 71 del Reglamento del Gobierno y la Administración Pública Municipal	El presidente propone al titular del OIC si el ayuntamiento no lo acepta se propone una terna.	No es atribución del CPS

42.3. Designaciones CPS				
Designación	Periodo del encargo	Instrumento normativo	Responsabilidad final de la designación	Comentarios
OIC Municipio de Zapopan	2021-2024	Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, artículo 48, fracción VI, 67 ter y 67 quáter. Reglamento Interno de la Contraloría Ciudadana, artículo 22.	Pleno del Ayuntamiento de Zapopan a propuesta del Presidente municipal	No es atribución del CPS
OIC Consejo Municipal del Deporte Zapopan	2021-2024	Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, Artículo 48, fracción VI, 67 ter y 67 quáter. Reglamento del Comude, artículo 29.	Junta de Gobierno del Comude por mayoría calificada a propuesta del Presidente Municipal	No es atribución del CPS
OIC organismo público descentralizado de los servicios de salud del municipio de Zapopan	2021-2024	Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, artículo 48 fracción VI. Código de Gobierno Municipal de Guadalajara, artículo 44.	Junta de Gobierno del O.P.D a propuesta del Presidente Municipal.	No es atribución del CPS

42.3. Designaciones CPS				
Designación	Periodo del encargo	Instrumento normativo	Responsabilidad final de la designación	Comentarios
Contraloría Ciudadana Guadalajara	2021-2024 (podría ser relecto/a)	Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, artículo 48, fracción VI, 67 ter y 67 quáter. Reglamente Organizacional del O.P.D Servicios de Salud.	Pleno del Ayuntamiento de Guadalajara a propuesta del Presidente municipal	No es atribución del CPS
Contraloría Ciudadana Tamazula	2021-2024	Artículo 48, fracción VI, de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, los artículos 123, 124 y 125 del Reglamento Interno del Municipio de Tamazula de Gordiano, Jalisco	Pleno del Ayuntamiento de Tamazula a propuesta del Presidente municipal	No es atribución del CPS
ORC del Congreso del Estado de Jalisco	2021-2025 (4 años)	Ley Orgánica del Poder Legislativo, artículo 43 y 63. Reglamento del Poder Legislativo, artículo 125.	Congreso del Estado de Jalisco (2/3 partes)	No es atribución del CPS

42.3. Designaciones CPS				
Designación	Periodo del encargo	Instrumento normativo	Responsabilidad final de la designación	Comentarios
OIC Tribunal de Justicia Administrativa	2021-2025 (4 años)	Constitución Política del Estado de Jalisco, artículo 106, fracción IV, con relación a la fracción VII del artículo 35 Bis. Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, artículo 65. Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco, artículo 27.	Congreso del Estado de Jalisco (2/3 partes)	No es atribución del CPS
Fuente: elaboración propia.				

Conclusiones

La creación del Sistema Nacional Anticorrupción obedeció a un contexto específico de exigencia social para combatir el fenómeno desde sus raíces. Esto fue producto del descaro y el abuso de los distintos gobiernos. Sin embargo, mientras en otros países se optó por la vía de la destitución y la cárcel, en México se hizo una apuesta por el fortalecimiento del Estado. Este fue el punto de partida de una sociedad que necesitaba más y mejores respuestas por parte de sus gobiernos y sus representantes.

La existencia de una comunidad académica y social activa, informada y organizada generó las condiciones de diálogo y apertura para el diseño normativo e institucional del SNA. Bajo la lógica de rendición de cuentas social como interacción capaz de lograr el control democrático de lo público, se diseñó el Comité de Participación Ciudadana y sus equivalentes en las entidades federativas. Aunque esta instancia de articulación institucional y social cuenta con serias debilidades de diseño

y operación, el caso Jalisco permite constatar que es posible articular esfuerzos, instituciones y sociedad para fortalecer estrategias de combate a la corrupción. Los aprendizajes acumulados hasta ahora serán sin duda una buena guía para la mejora del desempeño de esta paradigmática instancia de participación ciudadana.

Referencias

- HOLMES, L. (2019). *¿Qué es la corrupción?* Editorial Grano de sal.
- IIRCCC (2022). Sobre el combate a la corrupción. Informe país, 2020. Universidad de Guadalajara. En <https://combatealacorrupcion.mx/>
- JONHSTON, M. y Fritzen, S. (2020). *The Conundrum of Corruption. Reform for Social Justice*, pp. 194. Routledge.
- KAUFMANN, D. y Vicente, P. C. (24 de noviembre de 2005). Legal Corruption. SSRN. En <https://ssrn.com/abstract=829844>
- KAUFMANN, D. y Vicente, P. (2012). Legal Corruption. *Economics and Politics, Wiley Blackwell*, 23(2), pp. 195-219.
- KLITGAARD, R. (2009). Corrupción normal y corrupción sistémica. BID. En <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13137/corrupcion-normal-y-corrupcion-sistemica>
- LA PALOMBARA, J. (1994). Structural and institutional Aspects of Corruption. *Social Research*, 61(2), pp. 325-351.
- MERINO, M. (2013). La captura de los puestos públicos. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 58(219), pp. 135-156. En https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So185-19182013000300006
- MERINO, M. (2018). Opacidad y Corrupción: Las huellas de la captura. Cuadernillo 26. INAI.
- MORALES, L. y Hernández, J. (2021). Transparencia fiscal y participación ciudadana en entidades de fiscalización superior. RRC, Comunidad PIRC, CIDE, GIZ, AMEXCID.
- MISHIMA, Y. (1984). *La corrupción de un ángel*. Alianza Editorial.
- MUNGIU-PIPPIDI, A. (2006). Democratization Without Decommunization in the Balkans. *Orbis*, 50(4), pp.641-655.

- OLVERA, A. e Isunza, E. (2006). Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social. Porrúa, CIESAS, Universidad Veracruzana.
- Política Nacional Anticorrupción (2020). Sistema Nacional Anticorrupción. En <https://www.dof.gob.mx/2020/SESNA/PNA.pdf>
- PERSSON, A., Rothstein, B. y Teorell, J. (2013). Why Anticorruption Reforms Fail—Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance*, (26), pp. 449-471. En <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2012.01604.x>
- PERUZZOTTI, E. y Smulovitz, C. (2002). Accountability Social: la otra cara del control. En E. Peruzzotti, *Controlando la Política. Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*. Editorial Temas.
- Real Academia Española (2018). Diccionario de la lengua española.
- ROTHSTEIN, B. y Varraich, A. (2017). *Making Sense of Corruption*. Nueva York. Cambridge University Press.
- SAMPSON, S. (2010). Diagnostics: Indicators and Transparency in the Anti-Corruption Industry. En S. Jansen, E. Schröter y N. Stehr (eds.) *Transparenz. vs Verlag für Sozialwissenschaften*. En https://doi.org/10.1007/978-3-531-92466-3_7
- Transparencia Mexicana (2013). Índice de percepción sobre la Corrupción. Transparency International.
- UNDERKUFFLER, L. (2005). Captured by Evil: The Idea of Corruption in Law. Faculty Scholarship. En 10.2139/ssrn.820249

43. Política anticorrupción: entre la promesa y la realidad

Álvaro Quintero Casillas

Introducción

En los últimos años, las políticas anticorrupción se han convertido en un eje central de los discursos de los gobiernos y de las campañas políticas. Esto no es de extrañar considerando que de 2014 a 2018 México experimentó una caída constante en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, mientras que la corrupción estuvo (y está) constantemente en el *top 3* de temas que preocupan a las personas habitantes de México de acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) del INEGI.

Adicionalmente, en el mismo periodo se consolidó en México el nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, junto con sus versiones locales. Este nuevo modelo institucional de control y combate a la corrupción vino acompañado no solo de nuevas disposiciones legales, sino de nuevas instituciones, como las Fiscalías Anticorrupción. En el caso de Jalisco, la conformación de su sistema local anticorrupción fue incluso vista como una buena práctica en donde el rol activo de su Comité de Participación Social llevó a la designación de los titulares de las instancias del sistema anticorrupción con base en evaluación del mérito y con la resolución de casos prácticos (Menéndez y Alduenda, 2019).

Con ese contexto, no es de sorprender que la corrupción fue un tema central durante las campañas de 2018. Los gobiernos emanados ese año, tanto a nivel federal como estatal y municipal, llegaron con agendas de control y combate a la corrupción. Es por eso que, en el contexto de la evaluación de la política del gobierno de Jalisco durante la presente

administración, el presente capítulo busca revisar los compromisos realizados en ese ámbito y los avances que se presentan. Esto es relevante dado que en las esferas electorales suele abusarse de la discusión de la corrupción de forma retórica, tildándose los adversarios políticos de “corruptos”, sin que haya una clara definición del tema (Hough, 2017).

Para poder hacer la evaluación de la política anticorrupción del gobierno de Jalisco de 2018 a 2021, el presente capítulo se divide en tres secciones. La primera sección revisa las propuestas de campaña del ahora gobernador del estado para poder determinar su análisis sobre la corrupción en el estado y las propuestas a implementar durante su administración. La segunda sección revisa indicadores de incidencia y percepción de la corrupción, así como un análisis de los mismos. La última sección presenta las conclusiones y recomendaciones de política pública.

Cabe señalar que el presente capítulo se constriñe a hablar del poder ejecutivo del gobierno de Jalisco, por lo que deja de su análisis otros actores que tienen un rol fundamental en la percepción y control de la corrupción.

Evaluación de las propuestas de campaña

No existe una fórmula mágica que de manera universal pueda servir para poder erradicar la corrupción. De esta manera, las alegorías que la comparan con una enfermedad resultan insuficientes para poder analizar la complejidad de este fenómeno. Así, más que una “receta universal”, encontramos que la evidencia muestra que la corrupción se puede atender desde múltiples perspectivas (Rocha Menocal, 2015), e incluso acciones que no pretendían combatir directamente la corrupción pueden tener efectos que llevan a su reducción (Mungiu-Pippidi, 2013; Rothstein, 2021).

Cabe señalar que en términos académicos tampoco existe un consenso sobre cómo definir y cómo medir la corrupción (Heywood, 2017). Es por lo que, antes de analizar la política anticorrupción del gobierno de Jalisco por parte de indicadores externos, en esta sección se busca hacer un balance utilizando sus propios compromisos en la materia.

La fuente primaria que sirvió para realizar este análisis fue la propuesta anticorrupción que el entonces candidato a gobernador Enrique Alfaro delineó y publicó en su sitio web. Dicha propuesta, nombrada “Responsabilidad compartida para acabar con la corrupción y la impunidad”, se basó en cuatro ejes, cada uno con sus propuestas específicas, los cuales se pueden observar en el siguiente cuadro.

Cuadro 43.1. Propuestas en torno al combate y control de la corrupción planteadas por Enrique Alfaro en su campaña a gobernador de Jalisco en 2018	
Eje 1. Cultura de la legalidad	
1.1.	Instrumentos de supervisión interna eficientes para todos los funcionarios del gobierno del estado.
1.2.	Protocolos de buenas prácticas y conducta con perspectiva ética para los servidores públicos.
1.3.	Implementación de mecanismos de gobierno abierto para la participación de ciudadanos en la toma de decisiones.
1.4.	Diálogo colaborativo permanente con los sectores sociales.
Eje 2. Fortalecimiento y consolidación del sistema estatal anticorrupción	
2.1.	Fortalecimiento de la Fiscalía Anticorrupción con 10 unidades de investigación, con cobertura en todas las regiones del estado.
2.2.	Dotar a la Auditoría Superior del Estado de Jalisco de los recursos humanos y materiales adecuados para su funcionamiento.
2.3.	Dotar al Comité de Participación Social de la capacidad de supervisar, vigilar y, en su caso, sancionar a los órganos del sistema que incumplan con su responsabilidad.
Eje 3. Servicio civil de carrera	
Eje 4. Cero sobornos y máxima apertura.	
4.1.	Plataformas de gobierno abierto para trámites, servicios y reportes ciudadanos.
4.2.	Abrir y homologar los procesos de compras, licitaciones y adquisiciones.
4.3.	Nómina del gobierno y padrón único de beneficiarios de programas sociales abiertos.
4.4.	3 de 3 obligatoria.
Fuente: elaboración propia utilizando la información presentada en enriquealfaro.mx .	

A más de la mitad de la presente administración, es posible hacer una evaluación y ver si dichos compromisos elaborados durante la campaña a la gubernatura han podido traducirse en cambios legislativos y en políticas públicas.

De manera general, se puede decir que existió un adecuado análisis y las propuestas presentadas pueden encaminarse a reducir la corrupción y fortalecer la integridad pública. Los ejes presentados presentan concordancias con revisiones internacionales que buscan detectar buenas prácticas en el control de la corrupción (Rocha Menocal, 2015).

Respecto al eje 1, encontramos que va acorde con los planteamientos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) respecto al fortalecimiento de la integridad pública (OCDE, 2017). La integridad pública se ve como una cuestión dependiente de contar con un sistema que reduzca las oportunidades de comportamiento corrupto, de cambiar la cultura a una que haga que la corrupción sea socialmente inaceptable y de contar con mecanismos de rendición de cuentas que hagan a las personas responsables de sus acciones.

Sin embargo, se encuentra un avance intermitente en dicha dirección. Pese a que la primera recomendación del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción fue en el tenor del fortalecimiento institucional de los Órganos Internos de Control, la realidad es que pocas instancias del gobierno del estado cuentan con mecanismos adecuados de control interno. De una revisión realizada a los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Centralizada del Gobierno de Jalisco, se encontró que, de 36 entes, solo seis cumplían a cabalidad con la recomendación del Comité Coordinador.

La implementación de mecanismos de gobierno abierto también presenta áreas de mejora. De acuerdo con la Métrica de Gobierno Abierto que elabora el Centro de Investigación y Docencia Económicas, en 2021, Jalisco se encontraba en términos de Gobierno Abierto por debajo del promedio nacional, con una calificación de 0.47 en una escala del 0 a 1. Por otra parte, donde sí se detectan avances es en los protocolos con perspectiva ética para los servidores públicos, esto con la publicación del Código de Ética y las Reglas de Integridad para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco emitidos el 20 de febrero de 2019.

Respecto al eje 2, se valora de manera positiva la intención del gobierno de Jalisco de buscar fortalecer el Sistema Estatal Anticorrupción. El Sistema Anticorrupción de Jalisco, y en especial su Comité de Participación Social (CPS), han sido encontrados como un referente de su clase para los otros sistemas locales mexicanos (Menéndez y Alduenda, 2019). Sin embargo, fuera de un fortalecimiento, el gobierno ha tenido enfrenta-

mientos directos con dicho sistema. A raíz del cuestionamiento que hizo el CPS en 2020 respecto a los nombramientos irregulares en el Consejo de la Judicatura, la relación entre el gobierno del estado (y la representación parlamentaria del partido Movimiento Ciudadano en el Congreso del Estado de Jalisco) y el Comité de Participación Social ha sido ríspida. Entre otros hechos, se buscó eliminar los honorarios que reciben los integrantes del CPS y se generó una persecución mediática hacia uno de sus integrantes, llegando a las denuncias penales.

En cuanto al eje 3, y aunque el servicio civil de carrera no esté directamente relacionado con el control de la corrupción, la experiencia internacional muestra que es una medida que puede conducir a reducir los niveles de corrupción en una sociedad. Precisamente algunos de los países que suelen ser reconocidos por bajos niveles de corrupción —como Dinamarca, Francia, Reino Unido o Suecia— iniciaron su camino a una buena gobernanza (y reducción de la corrupción) a partir de medidas que fortalecieron el servicio civil de carrera bajo una óptica de universalidad y meritocracia (Mungiu-Pippidi, 2015; Rothstein, 2011).

Sin embargo, dicha propuesta no ha logrado concretarse. Aún y cuando, como parte de la llamada Reforma 2.0 al Sistema Anticorrupción que plantearon organizaciones sociales y grupos empresariales, se discutió generar una Ley de Designaciones y Servicio Profesional de Carrera para el Estado de Jalisco, hasta ahora dicha propuesta no ha avanzado y sigue imperando una visión particularista en la manera en la que se conduce la nómina del gobierno de Jalisco. Ejemplos sobran, pero se puede mencionar, por ejemplo, que la encargada de la sección juvenil del partido Movimiento Ciudadano en Jalisco pasó a ser la directora de juventudes del gobierno de Jalisco, o que los diputados locales de Movimiento Ciudadano de la LXII legislatura que no consiguieron la reelección pasaron a ocupar posiciones en el gobierno estatal.

Finalmente, en el eje 4 se encuentran pocos avances. Pese a que es un eje más enfocado en la apertura gubernamental que en el control de la corrupción —y como ya se ha estudiado, la transparencia no trae necesariamente consigo la reducción de la corrupción (Hood, 2010)—, se detecta que lo comprometido no concuerda con la realidad. La plataforma para trámites digitales, llamada Ventanilla Digital Jalisco, cuenta apenas con 7 trámites en su catálogo. Respecto a la homologación de procedimientos de contrataciones públicas, se encuentra que incluso hay retrocesos en

ese ámbito. La pasada administración generó un portal de Contrataciones Abiertas, en donde se presentó información sobre las contrataciones públicas del Estado de Jalisco en el Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas de la Open Contracting Partnership, mismo que dejó de actualizarse con el cambio de gobierno (Quintero Casillas, 2021).

Finalmente, la nómina de gobierno, el padrón de beneficiarios de programas sociales y las declaraciones patrimoniales y de intereses (3de3) forman parte de las disposiciones obligatorias que contempla la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley General de Responsabilidades Administrativas, por lo que el gobierno de Jalisco está obligado a presentar dicha información.

Como se puede observar, una vez transcurrida la mitad de la gestión del gobierno de Jalisco, sigue pendiente poder contar con una estrategia articulada de control y combate a la corrupción que pueda satisfacer los planteamientos generados desde 2018. Ahora bien, y como se mencionó anteriormente, pueden existir acciones y políticas que, sin ser el objetivo principal, puedan coadyuvar para reducir la corrupción. Es por eso que en la siguiente sección se revisan indicadores que puedan dar una aproximación a la percepción y prevalencia de corrupción en Jalisco.

Evaluación de indicadores

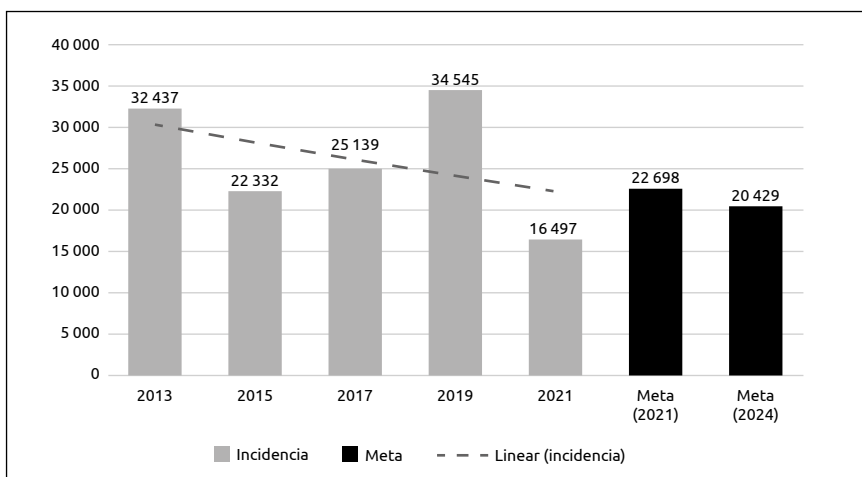
Medir la corrupción es una tarea complicada. Al ser una cuestión ilegal, o poco ética en el caso de ciertos marcos jurídicos, medir la corrupción y su grado de permeabilidad en las instituciones es una tarea complicada. Incluso en la propia literatura no existe una manera única de realizar su medición, aunque las maneras más recurrentes es por percepción, experiencias directas y a través de indicadores proxy (Hough, 2017).

Para la presente investigación, se decidió utilizar mediciones por percepción y por experiencias directas. Para poder realizar eso, se consultaron los resultados de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) del INEGI, así como los datos que proporciona el Índice de Estado de Derecho en México de la organización World Justice Project. De esta manera es posible hacer una revisión al tema por medio de encuestas a población en general y a grupos especializados, de manera similar a las

dos mediciones (el Índice de Percepción de la Corrupción y el Barómetro Global de la Corrupción) que elabora Transparencia Internacional.

Respecto a la incidencia de corrupción que reporta la ENCIG, se debe hacer la precisión de que esta no obedece a un solo orden de gobierno, por lo que no puede servir para un desglose sobre la administración pública estatal. Sin embargo, sí puede servir como una aproximación a conocer las experiencias de corrupción que sean responsabilidad del gobierno estatal.

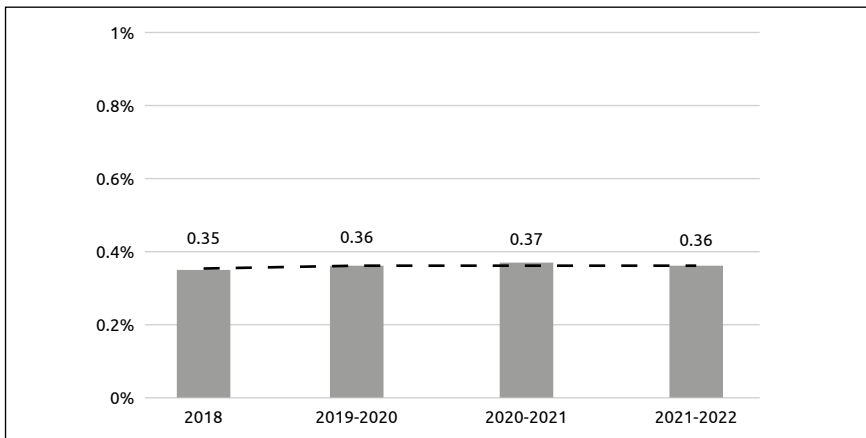
Así, al analizar la incidencia de corrupción en Jalisco, se observa que, después de un repunte en 2019, la incidencia de la corrupción presenta una baja considerable. Con el nivel que reportó la ENCIG en 2021, la incidencia se encuentra por debajo de la meta planteada para 2021 y 2021 en el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo Jalisco 2018-2024. La gráfica 43.1 muestra la evolución de la incidencia reportada por la ENCIG y las propias metas que tiene el gobierno de Jalisco.



Gráfica 43.1. Casos de incidencia de corrupción por cada cien mil habitantes, 2013-2021

Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG y del Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo Jalisco 2018-2024 Visión 2030.

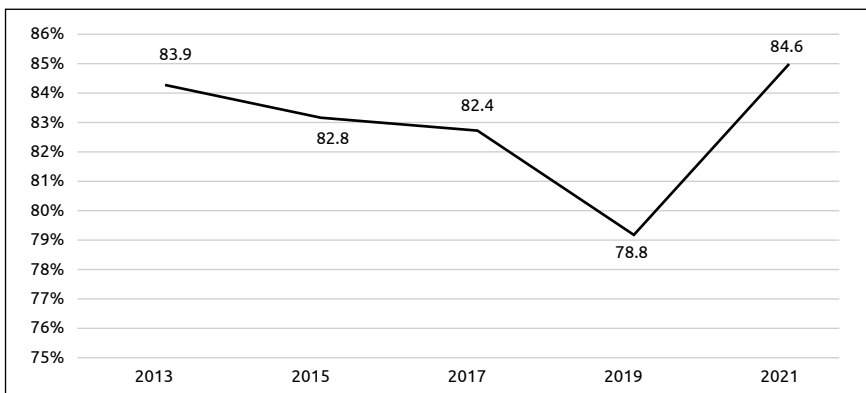
En otro sentido, en el Índice de Estado de Derecho de World Justice Project se encuentra un estancamiento en la percepción de ausencia de corrupción en Jalisco. Dicho Índice, que se integra por medio de cuestionarios realizados a distintos abogados del estado, muestra que, después de 4 años, la percepción de ausencia de corrupción no ha mostrado un cambio sustancial.



Gráfica 43.2. Percepción de ausencia de corrupción en Jalisco, 2018-2021

Fuente: elaboración propia con datos de World Justice Project.

Este estancamiento en un público especializado tiene su símil a la hora de medir la percepción entre los jaliscienses en general. Como se puede ver en la gráfica 43.3, pese a que hubo una tendencia a la baja en la percepción de corrupción en el gobierno de 2013 a 2019 (con la reducción más drástica coincidiendo con el cambio de administración), para 2021 dicho porcentaje se disparó a 84.6%, siendo la medición más elevada desde que se tienen datos de la ENCIG.



Gráfica 43.3. Percepción de que es frecuente la corrupción en el Gobierno del Estado de Jalisco, 2013-2021

Fuente: elaboración propia utilizando datos de la ENCIG.

De esta manera, pareciera que hay una paradoja en Jalisco. Por un lado, la ENCIG muestra que la incidencia de corrupción está en niveles históricamente bajos, incluso por debajo de las metas que tenía el gobierno de Jalisco. Pero, por otro lado, WJP muestra que la percepción de ausencia de corrupción se mantiene constante; e incluso la percepción de corrupción de la ENCIG (que sí está focalizada al gobierno del estado) muestra un repunte.

¿Por qué pareciera que hay menos actos de corrupción en Jalisco y a la vez la gente percibe niveles históricamente altos? Una explicación puede ir en el sentido de la *clase* de actos que siguen ocurriendo. Un problema de la medición de la corrupción por incidencia es que es complicado distinguir el distinto nivel de impacto que puede llegar a presentar. De esta manera, por poner un ejemplo con un símil de criminalidad, si en una ciudad de 100 000 habitantes se dieran mil asesinatos y en otra ciudad de 100 000 habitantes se cometieran mil robos de cartera, ambas tendrían la misma tasa de criminalidad. Y sin embargo, podríamos coincidir en que en la ciudad con mil asesinatos se percibiría una mayor inseguridad (Power, 2020).

De esta manera, una de las posibles inferencias que dan estas cifras es que si bien, ciertos actos de la llamada corrupción administrativa (más ligada a sobornos y pagos extraoficiales en trámites y la atención de servicios públicos) pueden haber presentado una reducción; pero actos más ligados a la gran corrupción (aquella que se da en los altos niveles de la administración pública y de la política).

En la realidad, vemos que los grandes casos de corrupción en el Estado de Jalisco siguen sin sancionarse o generar cambios normativos que lleven a su no repetición. El CPS detecta tres casos paradigmáticos de posible corrupción que involucran al gobierno del estado: el caso de A Toda Máquina, las Villas Panamericanas y el Caso Iconia. Ninguno de los tres casos ha sido sancionado y, lo que puede ser incluso peor, los arreglos institucionales que permitieron que sucedieran siguen intactos, lo que genera el riesgo de repetición.

Conclusiones y recomendaciones

La presente administración del gobierno del estado de Jalisco sigue teniendo un gran reto en su política de control de la corrupción. Las propuestas que esbozó el gobernador cuando fue candidato no han terminado de

concretarse; y algunas ni siquiera han iniciado. Por otra parte, los indicadores muestran que, pese a una reducción en la incidencia, la percepción de corrupción sigue siendo elevada. Un futuro estudio cualitativo debe enfocarse en identificar qué tipos de corrupción son esos que siguen ocurriendo en Jalisco y que ocasionan que la población siga viendo a este fenómeno como una gran problemática.

Para poder lograr un camino hacia una mejor gobernanza, no hace falta reinventar la rueda: el Sistema Estatal Anticorrupción generó una Política Estatal Anticorrupción que puede servir como punto de partida. Adicionalmente, el propio gobernador hizo un análisis adecuado cuando era candidato y todavía pueden recuperarse esos planteamientos. Los códigos de ética deben dejar de ser letra muerta y deben tener repercusiones en el comportamiento de las personas servidoras públicas; el gobierno estatal debe dejar de ver al Sistema Estatal Anticorrupción como un enemigo y debe fomentar una sana colaboración; el establecimiento de un servicio civil de carrera podría ser la verdadera refundación del servicio público que tanto quiere el gobierno; y una renovada política de contrataciones públicas puede ayudar no solo a reducir la corrupción en las adquisiciones, sino que también puede ser una herramienta de recuperación económica, obtención del valor por el dinero y apoyo a la sustentabilidad.

Si bien todavía queda la mitad de la administración por delante y los países que han podido reducir sus niveles de corrupción lo consiguieron en procesos que duraron años, sino es que décadas, el gobierno está a tiempo de sentar las bases que permitan a Jalisco ser un referente en el control de la corrupción y en la promoción de la buena gobernanza.

Referencias

- HEYWOOD, P. M. (2017). Rethinking Corruption: Hocus-Pocus, Locus and Focus. *The Slavonic and East European Review*, 95(21), pp. 21-48. En <https://doi.org/10.5699/slaveasteurorev2.95.1.0021>
- HOOD, C. (2010). Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple?. En *West European Politics*, 3(5), pp. 989-1009. En <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486122>
- HOUGH, D. (2017). *Analysing Corruption*. Reino Unido: Agenda Publishing.

- MENÉNDEZ, C. y Alduenda, I. (2019). Estudio de buenas prácticas en la implementación y operación de Sistemas Anticorrupción. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.
- MUNGIU-PIPPIDI, A. (2013). Controlling Corruption Through Collective Action. *Journal of Democracy*, 23(1), pp. 101-115. En <https://doi.org/10.1353/jod.2013.0020>
- MUNGIU-PIPPIDI, A. (2015). *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017). *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*. París. En <https://www.oecd.org/gov/integridad/recomendacion-integridad-publica/>
- POWER, S. (2020). *Party Funding and Corruption*. Reino Unido: Palgrave Macmillan.
- QUINTERO CASILLAS, Á. (2021). El uso de portales electrónicos para la reducción de riesgos de corrupción en las contrataciones públicas: una revisión subnacional en México. En L. F. Aguilar Villanueva y E. A. Ruvalcaba Gómez, *Gobierno Abierto en México Estudios de Caso en Gobiernos Subnacionales*, vol. 2. México: Tirant lo Blanch.
- ROCHA MENOCAL, A. (2015). *Why Corruption Matters: Understanding Causes, Effects and How to Address Them*. Reino Unido: Department for International Development.
- ROTHSTEIN, B. (2011). Anti-corruption: The Indirect “Big Bang” Approach. *Review of International Political Economy*, 18(2), pp. 228-250.
- ROTHSTEIN, B. (2021). *Controlling Corruption: The Social Contract Approach*. Reino Unido: Oxford University Press.

Finanzas públicas

44. Evaluación de los ingresos públicos

Juan Diego Omar Martínez Delgado

En el análisis de Finanzas Públicas han tomado recientemente mayor relevancia las variaciones del gasto público y la deuda pública, descuidando sin embargo el tema central de las finanzas públicas, el análisis completo de la política fiscal en ingresos y egresos, y sus implicaciones en el tiempo y sobre los ciudadanos. Los análisis parciales han llevado a que constantemente se analicen como medidas de ajuste, a la insuficiencia de ingresos, los bienes y servicios públicos que presta el Estado, sin considerar como una primera opción el análisis de la estructura tributaria y posibilidades de incremento de los ingresos para lograr una mayor calidad en los bienes y servicios públicos para los ciudadanos. Con ello, sea en el ejercicio fiscal vigente o en los siguientes las altas demandas sociales crean déficits crecientes, que sin embargo podrían balancearse con ingresos suficientes, programados y acordados hasta cierto punto con la ciudadanía. Los ingresos estatales son por tanto el tema de este apartado. Los ingresos del estado de Jalisco en el periodo 2018-2021, pero con referencias a otras entidades federativas, e incluso a otros periodos de tiempo para poder contextualizar el diagnóstico y las recomendaciones de políticas.

Panorama general

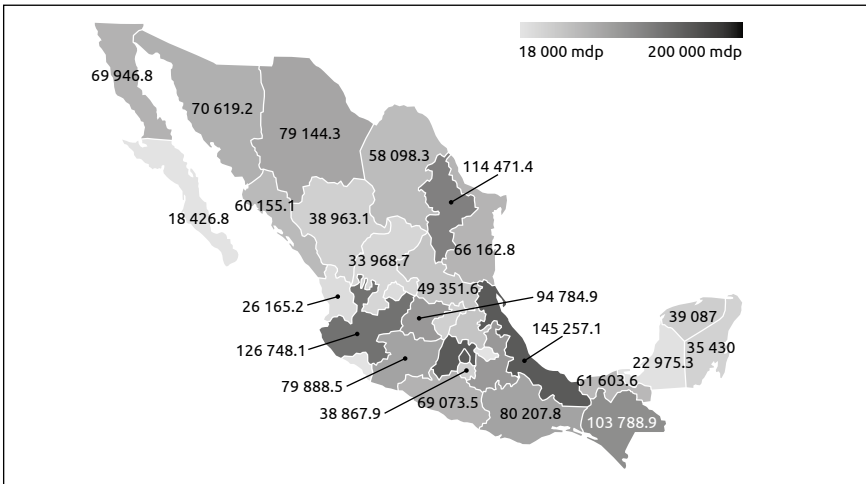
Jalisco es la cuarta economía más grande del país, con la tercera población (8.3 millones de habitantes). Respecto al total del Producto Interno Bruto (PIB), el estado representa 7.3% de la actividad económica nacional. Es el primer lugar en cuanto a actividades primarias (13.2%) de la actividad na-

cional; en actividades secundarias (7.1%); y 7% respecto a las actividades terciarias (INEGI, 2020).

En cuanto a su aportación a la recaudación nacional, de contribuciones recaudadas por el gobierno central a través del Servicio de Administración Tributaria (SAT), aporta 2.7% (INEGI, 2021), siendo el sexto lugar nacional, mientras que, en transferencias federales del gobierno central hacia los estados (SHCP, 2022), es el tercer lugar con mayores transferencias recibidas de libre disposición.

Los ingresos de los estados mexicanos en 2021

Con base en datos del Centro de Estudios de la Hacienda Pública de la Universidad de Guadalajara (CEHP), recopilados de las cuentas públicas estatales, se pueden apreciar en el mapa 44.1 los ingresos totales de los estados; los más altos son: Estado de México, Ciudad de México, Veracruz y en el lugar 4 Jalisco; es decir que, si ordenáramos la población y los ingresos de los estados, de mayor a menor, prácticamente siguen la misma dinámica.



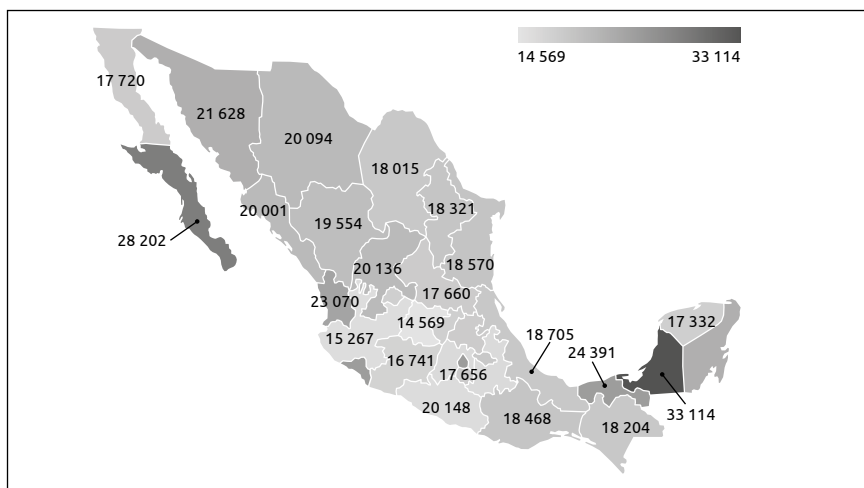
Mapa 44.1. Ingresos totales de los estados, 2021 (millones de pesos)

Fuente: CEHP de la Universidad de Guadalajara.

Ingresos totales sin financiamiento por habitante

Al comparar los ingresos totales sin financiamiento, pero dividiéndolos entre el número de habitantes, encontramos en el mapa 44.2 que el estado de Jalisco que era cuarto lugar nacional, ahora es el lugar 29 de 32, con ingresos de solo 15 267.3 pesos por habitante; esto puede propiciar una primer pregunta de ¿Por qué a pesar de las altas transferencias federales que recibe Jalisco tiene una evidente falta de recursos?, que no padecen otros estados en la misma magnitud y se ubican en el mapa 44.2 en color verde, por ejemplo Baja California Sur, o Ciudad de México.

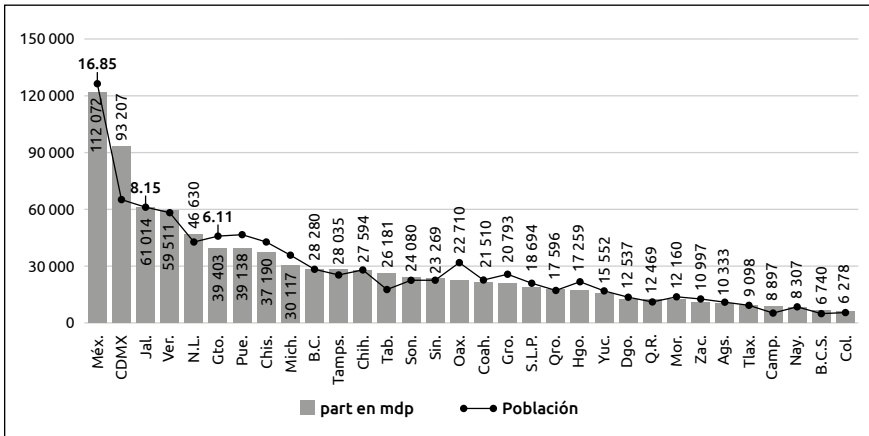
Esta situación se explica en gran medida por lo rentable para los estados que ha sido y es el sistema de transferencias federación-estado conocido como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), llamado en el lenguaje presupuestario “gasto federalizado”.



Mapa 44.2. Ingresos totales sin financiamiento, por habitante (pesos)

Fuente: CEHP de la Universidad de Guadalajara.

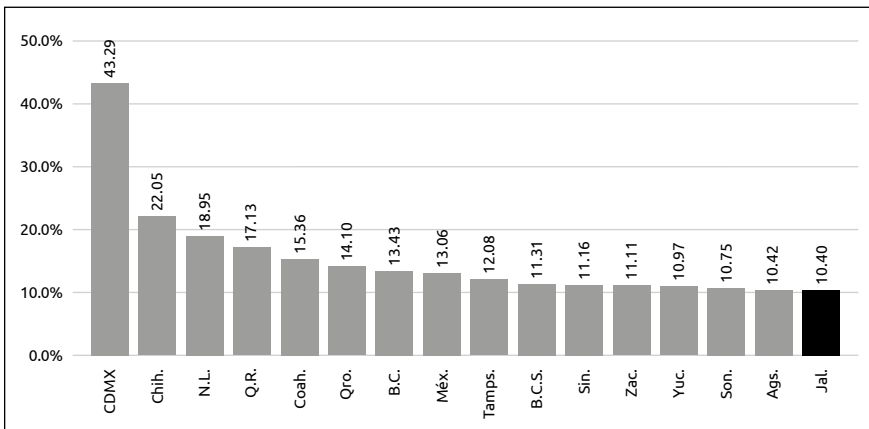
Si observamos uno de los principales componentes del gasto federalizado, las participaciones de libre disposición que se transfieren a los estados. Se puede apreciar en la gráfica 44.1, que las participaciones (lado izquierdo de la gráfica) mantienen una relación directa con el número de habitantes (lado derecho de la gráfica).



Gráfica 44.1. Participaciones federales transferidas, 2021 (millones de pesos), y habitantes (millones)

Fuente: CEHP de la Universidad de Guadalajara, con información de la SHCP y el INEGI.

El Estado de México que es el más poblado recibe más participaciones (121 653), Jalisco tercer estado más poblado es el tercero que recibió más participaciones en 2021 (61 014 millones de pesos), por tanto, el diferencial en cuanto a bienestar de vida y servicios públicos otorgados por los gobiernos a sus ciudadanos que puede existir entre un estado y otro se explica, como analizaremos enseguida por los ingresos propios que recauda, es decir, los no transferidos que genera cada estado.

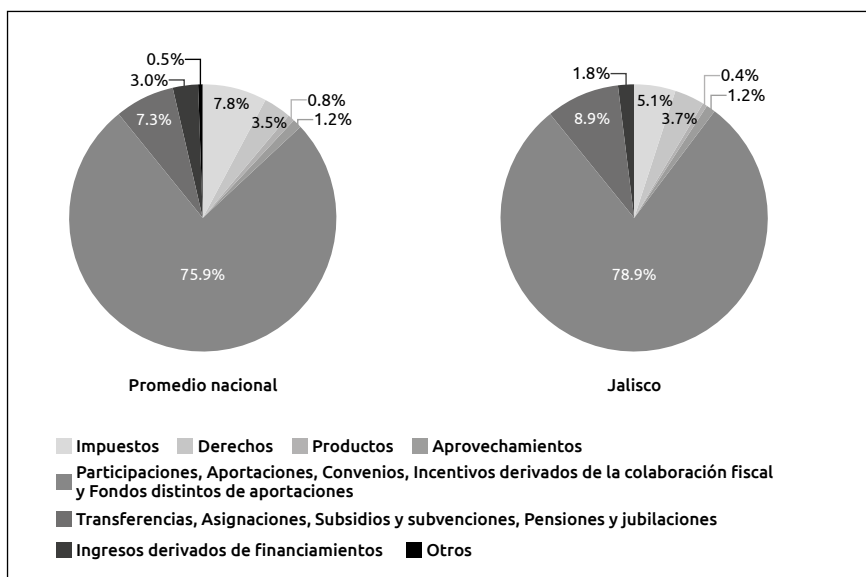


Gráfica 44.2. Ingresos propios en relación con los ingresos totales, 2021 (%)

Fuente: CEHP de la Universidad de Guadalajara.

En cuanto a ingresos propios con relación a sus ingresos totales, se observa que Jalisco es el lugar 16, un desfase amplio con ser la tercera población más importante del país y tercer lugar en recibir transferencias federales de libre disposición. Por su parte, Ciudad de México con 43.39% de ingresos propios es primer lugar, le sigue Chihuahua (22%), o Nuevo León (19%). Jalisco en un lejano 10.4% depende profundamente de las transferencias federales, o de otras fuentes de financiamiento, como la deuda pública.

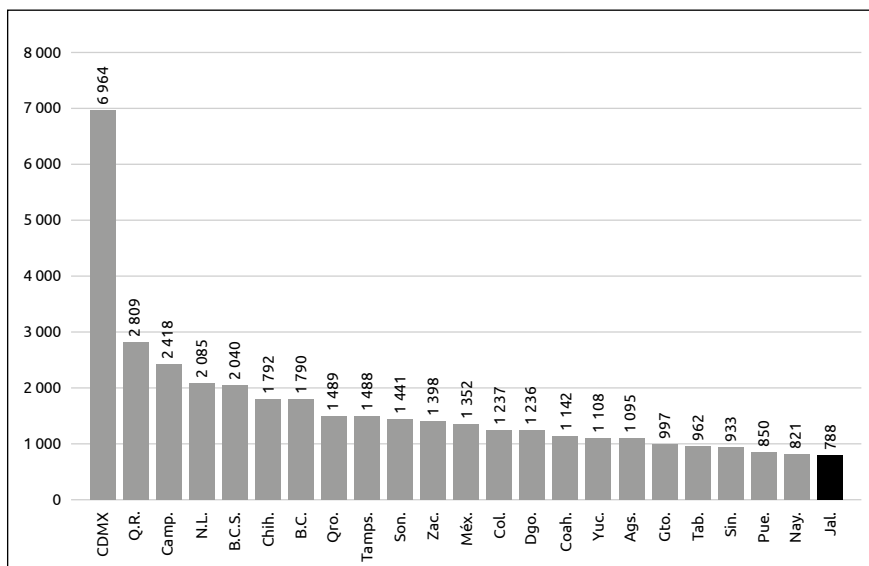
Fuentes de ingresos, Nacional y Jalisco.



Gráfica 44.3. Fuentes de ingresos en el año 2021 por rubros de ingresos, promedio nacional y Jalisco

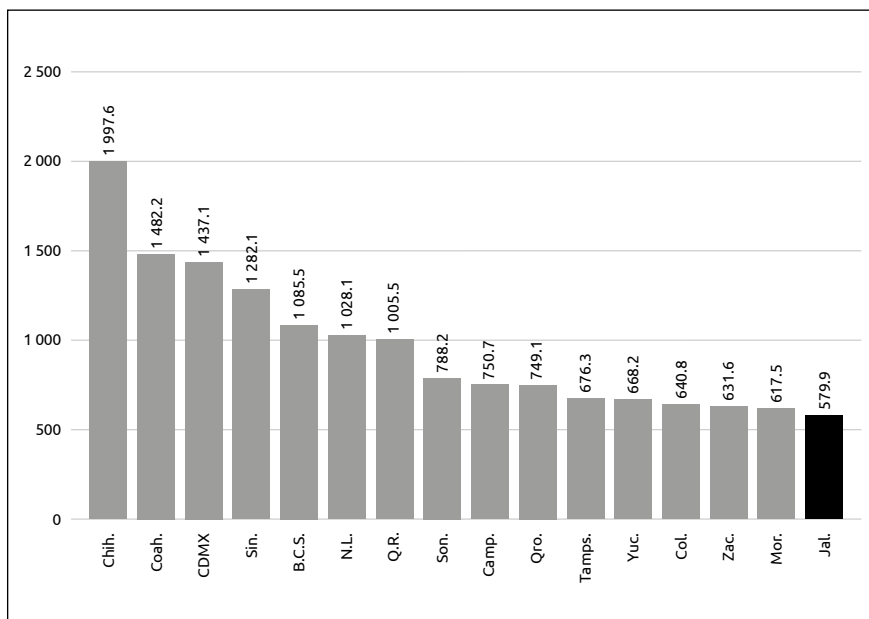
Fuente: CEHP de la Universidad de Guadalajara.

En la gráfica 44.3 se presentan las fuentes de ingresos por rubros de ingresos, del promedio nacional y Jalisco en 2021. Del total de ingresos del estado de Jalisco, 78.9% fue por transferencias federales, mientras que en el promedio nacional fue 75.9%, una mayor dependencia de Jalisco; en cuanto a impuestos que cobran los estados, Jalisco por debajo del promedio con 5.1% de los ingresos totales, mientras que el promedio nacional fue de 7.8%; respecto a los derechos, Jalisco con 8.9% se ubicó por encima del 7.3% del promedio nacional.



Gráfica 44.4. Impuestos por habitante, 2021 (pesos)

Fuente: CEHP de la Universidad de Guadalajara.



Gráfica 44.5. Derechos por habitante, 2021 (pesos)

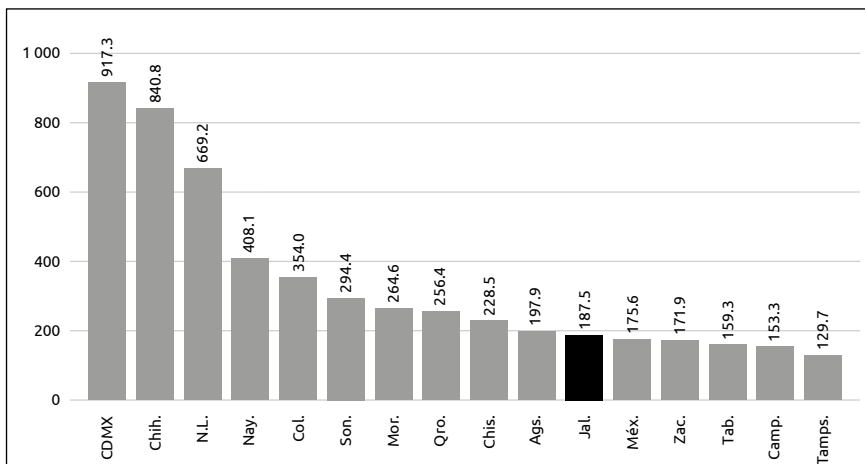
Fuente: CEHP de la Universidad de Guadalajara.

Impuestos por habitante (pesos)

El indicador de impuestos por habitante (gráfica 44.4) refleja cuánto cobra cada estado a sus habitantes, independientemente si es población económicamente activa o no. El estado de Jalisco solamente cobra 788 pesos por habitante, esto lo ubica en el lugar 23 a nivel nacional. Como se puede observar en la gráfica 44.4, Ciudad de México con 6 964 pesos por habitante casi le multiplica por 10 a Jalisco; Quintana Roo con 2 809 pesos prácticamente lo cuadruplica, y estados vecinos como Nayarit, Colima, Aguascalientes o Guanajuato se ubican muy por encima de los 788 pesos por habitante que muestra Jalisco.

Derechos por habitante (pesos)

Como se aprecia en la gráfica 44.5, en este indicador el estado de Jalisco se ubica en el lugar 16, también lejano del tercer lugar nacional que ocupa en población, pero en un mejor lugar nacional que en el cobro de impuestos. Chihuahua con 1 997.6 pesos por habitante, Coahuila con 1 482 pesos, o el estado vecino de Zacatecas con 681 pesos, superan por mucho a Jalisco que apenas cobra 579.9 pesos por habitante.

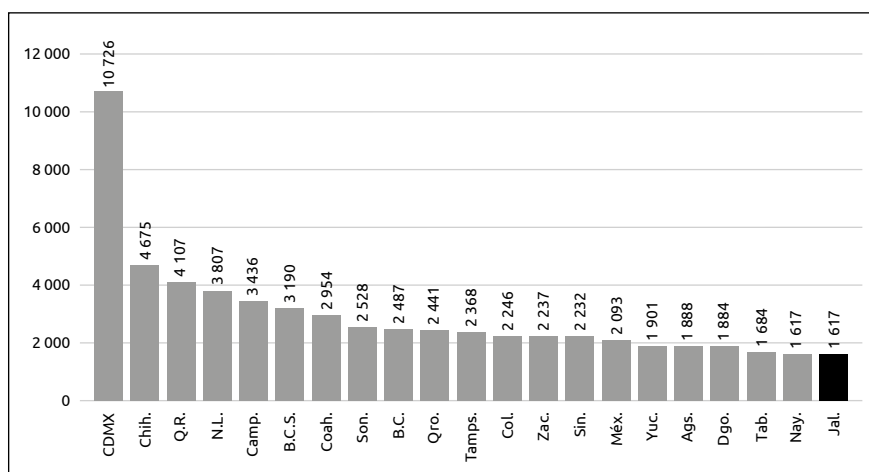


Gráfica 44.6. Aprovechamientos por habitante, 2021 (pesos)

Fuente: CEHP de la Universidad de Guadalajara.

Respecto a los aprovechamientos por habitante, el primer lugar lo ocupa con 917 pesos Ciudad de México, seguido de Chihuahua con 840.8, mientras que Jalisco se encuentra en el lugar 11 con solamente 187.5 pesos, en un indicador donde tiene comparativamente el mejor desempeño de todos los demás.

En este rubro, al igual que en los derechos cómo se explicará más adelante, muestra mayor peso en la estructura de ingresos que tiene el estado, por tanto, soporta sus ingresos mayormente en derechos y aprovechamientos, esto significa que pudiéramos estar ante un sistema fiscal altamente regresivo, que obliga a soportar la carga fiscal en mayor medida, respecto a sus ingresos a las personas de los deciles de ingresos más bajos; esto sucede así porque se cobran en términos generales los derechos y aprovechamientos en cuotas fijas, independientemente de la capacidad contributiva, característica fundamental a cuidarse en cualquier buen sistema tributario.



Gráfica 44.7. Ingresos propios por habitante, 2021 (pesos)

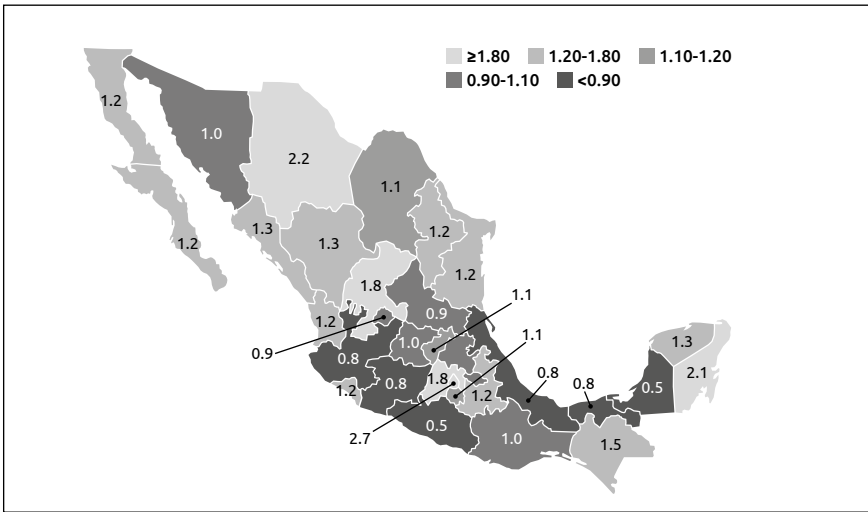
Fuente: CEHP de la Universidad de Guadalajara.

Una vez revisados cada uno de los Rubros de Ingresos, si consideramos todos los ingresos propios que tuvieron durante 2021 los estados mexicanos, y ese monto lo dividimos entre su población, obtenemos los ingresos propios por habitante, es decir, los ingresos que financian los proyectos de cada estado sin comprometer las finanzas futuras. En este

indicador, destaca Ciudad de México con 10 726.4 pesos, seguido de Chihuahua con 4 675.3, en tercera posición se ubica Quintana Roo con 4 106.8, y en un lejano lugar, 21 de 32, el estado de Jalisco con apenas 1 616.9 pesos por habitante. Como se observa, existe una incapacidad estructural para generar ingresos que den soporte a las necesidades de los habitantes. Jalisco se ubica en el lugar 21 cuando su población es la tercera más importante del país. Una discrepancia entre población, ingresos que recibe del SNCF e ingresos generados por el estado. De esta magnitud es el desafío de política fiscal que tiene el estado de Jalisco.

Ingresos propios con relación al potencial económico local

Una visión más amplia de la capacidad recaudatoria de los estados es medir el tamaño de su economía, sus características y compararlas con la recaudación de cada estado, para evaluar las capacidades individuales de cada uno. En el mapa 4.4.3 se muestran los ingresos locales que cobran los estados respecto a su Producto Interno Bruto Estatal 2020 (PIBE), que es el último dato disponible. Para este indicador de recaudación respecto al PIBE, se suman todos los ingresos propios del año 2021, y se comparan respecto al PIBE 2020 publicado por el INEGI, para tener uno de los indicadores más utilizados en finanzas públicas, el de recaudación como porcentaje de la economía, es decir del PIBE.



Mapa 44.3. Ingresos propios como porcentaje del PIB

Fuente: CEHP de la Universidad de Guadalajara.

En este indicador, podemos observar en el mapa 44.3 que Jalisco se encuentra en color rojo con 0.83%, uno de los estados del país con menor recaudación respecto a su economía, medida a través del PIB. Los estados en verde son aquellos que superan la cantidad de 1.2% de su PIB, hasta el más alto, Ciudad de México con 2.7% de recaudación como porcentaje de su economía. Le sigue Chihuahua, como se venía observando en los otros indicadores, en el segundo lugar con 2.22%, y Quintana Roo con 2.1%. Jalisco, tercer lugar en recibir transferencias federales no etiquetadas, tercer lugar también en número de habitantes respecto a los 32 estados del país es el lugar número 28 en la capacidad recaudatoria con apenas el 0.83% de recaudación respecto al PIB, es decir casi una tercera parte de la capacidad recaudatoria de un estado como Chihuahua, que al igual que Jalisco no son estados sede de la capital del país.

El hecho de ubicarse en este lugar tan bajo es una oportunidad única para construir un sistema recaudatorio que permita una sociedad más justa fiscalmente que no frene las oportunidades de desarrollo de los ciudadanos.

Lo que se evidencia también con este indicador, es que la economía de Jalisco tiene capacidad por al menos 3 veces de gravar actividades que no han sido explotadas para incrementar su recaudación, tema del que nos ocuparemos más adelante en un apartado específico.

¿Por qué los estados y municipios tienen tan baja recaudación?

La explicación del bajo desempeño de las contribuciones locales frente a las federales se puede explicar por la baja recaudación nacional como porcentaje del PIB (17.9%), el último en los países de la OCDE para el año 2020 (OCDE, 2022), que a su vez ha sido posible gracias a la aportación fiscal de la riqueza petrolera del país, que se reparte a los gobiernos subnacionales como parte del arreglo fiscal entre órdenes de gobierno con altas y crecientes transferencias federales a los estados (incluyendo Jalisco), que han ido incrementando su porcentaje en global al pasar de 13% de la Recaudación Federal Participable (RFP) en 1980 a 27.5% solo por participaciones en 2021, y agregando el resto de fondos, las transferencias han crecido a tal punto que hoy se transfiere a los estados y municipios un 60%, y han pasado de 16.7% en 1975 a 60% de la RFP en 2021.

Si comparamos a México con otros países federalistas, la recaudación por nivel de gobierno 1995-2019 (OCDE, 2022) como porcentaje del total, excluyendo aportaciones de Seguridad Social, se puede apreciar que a diferencia de México, en Canadá o Alemania, su sector central recauda 45.8% y 48% respectivamente de la recaudación total de todos los niveles de gobierno; los estados recaudan una proporción similar con 43.4% y 38.3% y los municipios con 10.8% y 13.7% respectivamente. México con ingresos muy bajos de recaudación en el nivel estatal solamente recaudó un 4.8%, respecto al total.

	Australia	Austria	Canadá	Alemania	México	EUA	Promedio
Federal/central 1995	77.6	91.7	45.5	52.5	94.5	55.4	69.2
Federal/central 2019	80.8	92.6	45.8	48	93.3	53.3	67.8
Estatal/regional 2019	15.6	2.8	43.4	38.3	4.8	27.3	22.4
Estatal/regional 1995	19	2.5	43.1	35.4	3.6	26.8	20.8
Local/municipal 2019	3.6	4.5	10.8	13.7	2	19.4	9.7
Local/municipal 1995	3.4	5.8	11.4	12.1	1.9	17.8	10

Gráfica 44.8. Recaudación como porcentaje del PIB por nivel de gobierno en México y países federalistas seleccionados, 1995-2019

Fuente: CEHP con datos de Revenue Statistics OCDE.

En 1995 los estados recaudaban 3.6% del total nacional, hoy en 2019 con más potestades tributarias y mayores capacidades para recaudar, sola-

mente incrementaron a 4.8%. Esto significa que existe un potencial recaudatorio de contribuciones estatales que se han ido ganando en la legislación a la Federación, pero que por decisiones políticas locales no se están recaudando.

¿Cómo se explica la baja recaudación con respecto al PIB en estados y municipios?

Las amplias exenciones otorgadas por algunos gobiernos subnacionales en las contribuciones con alto potencial tributario local, por ejemplo, a la movilidad motorizada o la contaminación ambiental, provoca inequidades fiscales que han afectado y afectan a los ciudadanos al deteriorar su calidad de vida y arrojan estos números tan bajos, en un entorno donde la población requiere más y mejores bienes y servicios públicos, que al no brindarse, aumentan las desigualdades de ingresos entre las personas y limitan la movilidad social.

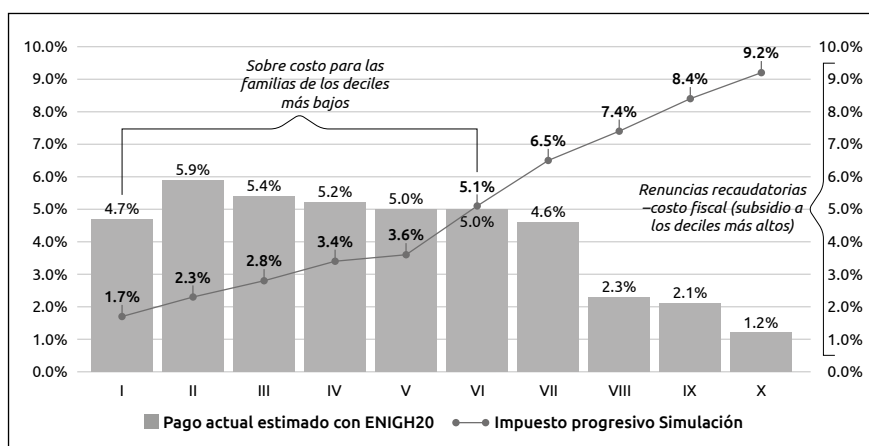
Regresividad fiscal en los ingresos

El sistema tributario es el principal instrumento con que cuenta el Estado para obtener recursos para financiar el gasto público y así proveer a la sociedad los bienes y servicios públicos que valora y demanda. Sin embargo, este sistema no solo se utiliza como un instrumento de recaudación, sino que en ocasiones se diseñan políticas públicas a través de la estructura impositiva también con otros objetivos, como por ejemplo disminuir la desigualdad en la distribución del ingreso, mejorar el bienestar de los individuos de ciertos grupos, fomentar la inversión y la generación de empleos, así como apoyar a sectores específicos o bien internalizar las externalidades negativas que generan los agentes económicos, entre otros (SHCP, 2021).

El Programa de Verificación Vehicular con una estimación de 769 millones para 2022, asoma la estrategia del estado de Jalisco de sostener los ingresos en Derechos, que por su naturaleza resultan regresivos; la verificación tiene el mismo costo para cualquier vehículo, y por tanto el cobro

es idéntico a un automóvil que cuesta 1 millón de pesos que a uno cuyo precio ronda los 65 000 pesos, cuando es evidente que ambos propietarios no tienen la misma capacidad de ingresos. Por ello, es recomendable en los sistemas tributarios encontrar contribuciones que graven de acuerdo a la capacidad de pago y así construir sistemas tributarios progresivos que generen mayor recaudación y sean más justos.

Si bien no se puede explorar ampliamente el tema de la incidencia en este apartado de ingresos, a manera de ejemplo se puede observar como las contribuciones relacionadas con los automóviles, al ser cuotas fijas, resultan regresivas y por tanto en una injusticia fiscal para los contribuyentes de los deciles de más bajos ingresos en Jalisco.



Gráfica 44.9. Incidencia. Porcentaje que los cobros vehiculares representan del ingreso, según deciles de ingreso

Fuente: CEHP con datos de ENIGH2020 y estimaciones propias.

Con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH 2020) (INEGI, 2021), con datos para el estado de Jalisco por decil de ingresos, agrupamos en orden ascendente en el eje de las y el porcentaje que representa de sus ingresos, los montos estimados pagados al estado por la propiedad de él (los) vehículo(s). Y en el eje x se muestra cada uno de los 10 deciles de izquierda a derecha.

Como se observa en la gráfica 44.9, al ser cuotas fijas estos cobros (refrendo, multas, verificación, recargos, actualizaciones), y aún y que las

personas de los deciles más bajos tienen menos autos, como porcentaje de su ingreso gastan más, situación que sucede para los primeros 6 deciles; el decil uno (I) 4.7%, el decil II con 5.9%, mientras que al decil IX, solo le representa 2.1% de su ingreso, o al decil X un 1.2% de su ingreso.

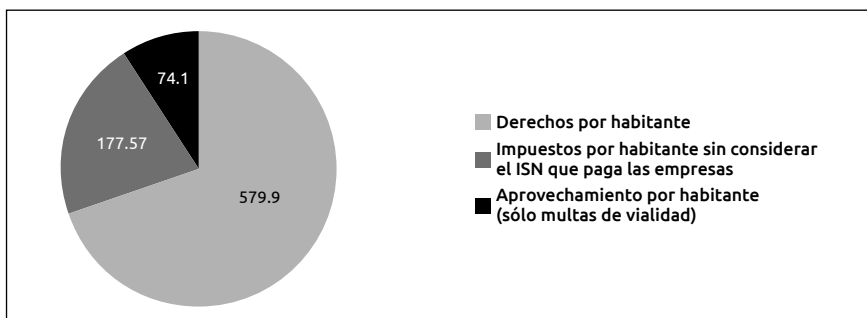
Del lado derecho en el eje *y*, pusimos la línea hipotética con los porcentajes de ingreso que un sistema progresivo debería extraer de cada uno de los deciles, encontrando que por ejemplo el decil primero aportaría 1.7% de su ingreso (esto es un 3% menos de lo que hoy paga), mientras que al decil X le representaría el 9.2% (8% más de lo que hoy paga).

Como se aprecia en este ejercicio, hay un sobre costo para las familias de los deciles más bajos, y por inverosímil que parezca en un estado con amplias desigualdades sociales, hay subsidios ocultos a los deciles más altos de ingresos.

Sustentar en el cobro de derechos y aprovechamientos el mayor cúmulo de ingresos estatales termina siendo una política fiscal regresiva, es decir que trata de manera desigual, por tanto, sin justicia fiscal. Mas aún, no solo se les da mayor carga fiscal a las personas de los deciles más bajos, sino que al pagar exactamente lo mismo que el resto de los deciles, como porcentaje de sus ingresos tienen una sobre carga fiscal que vuelve aún más injusto el sistema fiscal estatal.

Continuando con la descripción del modelo regresivo que tiene Jalisco, en 2022 dentro de la Ley de Ingresos estatal (Gobierno del Estado de Jalisco, 2021) se estimaron 5 889.3 millones de pesos por derechos, de estos, los servicios en los ramos de movilidad y transporte suman 3602.6 millones de pesos, mientras que el programa de verificación vehicular se estima con 769.4 millones de pesos. Lo que significa que 74.24% de los derechos está relacionado con los propietarios de vehículos, en cobros de cuota fija.

Para 2021, un ejercicio respecto a una aproximación de cuánto cuesta por habitante el sistema fiscal podemos encontrar en la gráfica 44.10 que los impuestos totales para 2021 —descontando la recaudación estimada del Impuesto sobre nómina que pagan los patrones— solo suman 177.57 pesos por habitante, mientras que las multas de vialidad (aprovechamientos) son de 74.1 pesos y los derechos de 579.9 pesos por habitante.



Gráfica 44.10. Impuestos, derechos y aprovechamientos, pesos por habitante, 2021

Fuente: CEHP de la Universidad de Guadalajara.

Renuncias recaudatorias

El concepto de renuncias recaudatorias se refiere a los apoyos indirectos, generalmente autoaplicativos, otorgados a sectores de la economía o de contribuyentes, mediante el sistema tributario (SHCP, 2021).

En Jalisco los hacedores de política deciden entre el cobro o exención a ciertos sectores de la población, en este caso a quien: consume bebidas alcohólicas, realiza ciertas actividades empresariales, o tiene un vehículo de precio mayor a 400 000 pesos, entre otros.

También deciden sobre quién (época) cobra a los ciudadanos, si el partido político gobernante (actual), el partido político que gobierne en el siguiente sexenio, o durante los siguientes sexenios; la respuesta hasta hoy ha sido que los gobiernos decidan no cobrarle a los sectores con mayores capacidades de ingresos de la población y con ello, incluir un impuesto oculto futuro, el pago del servicio de la deuda, y lo más grave del caso, es que el incentivo es mayor —a continuar esta práctica— porque ni siquiera los actuales gobernantes van a tener que cobrarlo; es decir que, hay una trampa de optar por deuda donde el incentivo es mayúsculo, de poder realizar obra pública hoy sin pedirle al ciudadano que tiene capacidad para pagar contribuciones que aporte al menos en proporción a su ingreso. Es decir, dinero extra para el gobierno actual, sin ningún costo político de corto plazo.

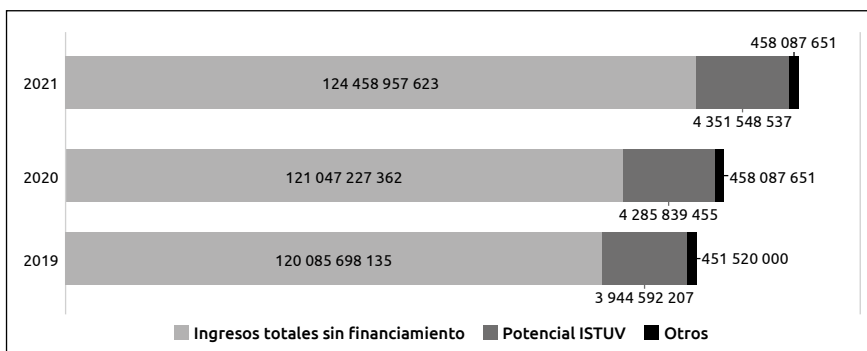
Otro factor que impide la equidad fiscal es que el ingreso más importante para la administración, los derechos vehiculares, son en realidad cuotas fijas que por igual se cobran al auto con valor comercial actual de 12 000 de pesos que al de 1.2 millones de pesos; es decir que hay una regresividad muy marcada.

A los propietarios de automóviles se les cobra el refrendo, y a esas mismas personas, 550 pesos por vehículo de verificación, al menos, con las multas correspondientes (por vehículo) si no se verifica en el mes que según el calendario corresponde.

La política fiscal actual se basa en relacionar el padrón vehicular con ingresos para el estado, pero lo hace de forma regresiva. Lo más adecuado sería diseñar una política fiscal pero progresiva con base en diferentes fuentes de ingreso; esto lograría tener fuentes de ingreso sostenidas, extraídas de quienes si cuentan con amplia capacidad de pago, y no de quienes sufren en estos momentos de crisis económica global, con aumentos de precios de alimentos y productos básicos.

¿Cuál ha sido el monto de pérdidas de ingresos en Jalisco en el periodo 2019-2021?

Un ejercicio de simulación nos arroja que tan solo el primer año de gobierno (2019) el estado dejó de recaudar 4 396.1 millones de pesos, el segundo 4 743.9 de pesos y para 2021 en el acumulado se habrían sumado 13 970.4 millones de pesos a las arcas estatales; cifra que es muy cercana a los montos de deuda que ha contratado el estado de Jalisco en los tres años de gobierno. Montos que habrían dotado de recursos a la administración sin necesidad de recurrir a otras fuentes de ingresos como el financiamiento.



Gráfica 44.11. Pérdidas fiscales, 2019-2021 (pesos)

Fuente: CEHP de la Universidad de Guadalajara.

Al haber decidido no cobrar estos impuestos, sucedió lo que se preveía antes de que se quitara el impuesto a la tenencia de vehículos. En 2011, previo a la entrada en vigor de la eliminación de la Tenencia Federal,

el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec) alertó sobre el riesgo de un mayor endeudamiento de los estados. La pérdida podría significar que varios estados no cuenten con recursos propios para realizar inversión y obra pública directa o, peor aún, que la gran mayoría se verán obligados a elevar significativamente el endeudamiento. (El Siglo de Torreón, 2011).

Es tan evidente el problema que el hoy exgobernador de Nuevo León declaró: “Yo dije que el peor error que cometí en campaña fue haber dicho que iba a quitar la tenencia, me arrepiento de haberlo hecho”.

“Pero con los recursos de la tenencia hubiéramos hecho otras infraestructuras que se necesitan, lo debo reconocer eso, porque no todo en el gobierno es perfecto” (Excélsior, 2021). El gobernador de Nuevo León, entendió la gran disyuntiva que existe entre tener justicia fiscal con ingresos suficientes para financiar bienes y servicios para la población, o dejarlo para los futuros gobernantes privando a los ciudadanos de mejores infraestructuras y servicios públicos.

La economía de Jalisco siendo una de las principales economías del país tiene un potencial amplio para recaudar contribuciones, que si son aplicadas de una manera progresiva mejorarán sin duda las condiciones de

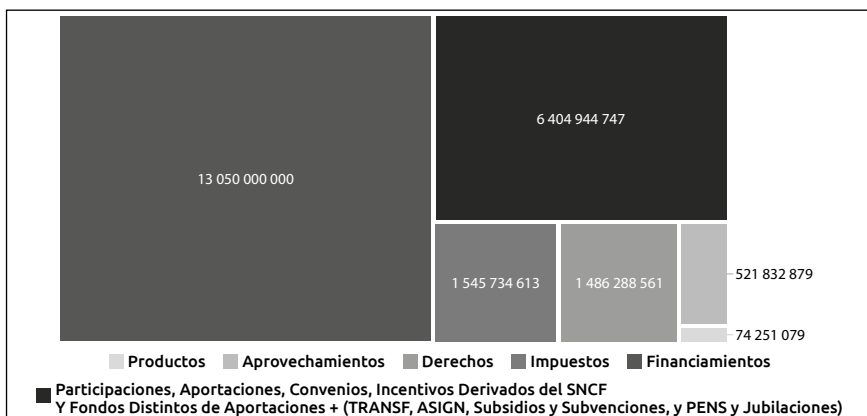
vida de los ciudadanos, y políticamente permitirán al partido político que las aplique gobernar durante más periodos de tiempo.

En contraparte, en caso de que el estado de Jalisco no replantee su actual política fiscal, estará ante una problemática muy similar a la del periodo 2019-2021, pero en un escenario futuro más adverso.

Desempeño 2019-2021: ingresos del Estado

Cuadro 44.1. Ingresos 2018-2021 (pesos)					
	Rubro de ingresos	2018	2019	2020	2021
Ingresos recaudados por el Estado	Impuestos	4 879 735 212	5 604 491 329	5 581 876 837	6 425 463 594
	Cuotas y aporte de Seguridad Social	4 440			
	Contribuciones de mejoras	-	-	-	-
	Derechos	3 240 882 624	3 838 764 945	3 773 527 873	4 727 150 709
	Productos	452 297 269	892 719 918	657 728 973	526 548 348
	Aprovechamientos	1 023 814 455	956 578 140	1 176 215 970	1 545 647 334
Transferencias federales	Participaciones, aportaciones, convenios, incentivos derivados de la colaboración fiscal y fondos distintos de aportaciones	90 282 813 893	95 699 749 070	97 994 761 011	99 986 231 970
	Transferencias, asignaciones, subsidios y subvenciones, y pensiones y jubilaciones	14 546 388 998	13 093 394 733	11 863 116 699	11 247 915 668
	Ingresos derivados de financiamientos	398 101 309	484 200 000	10 271 700 000	2 294 100 000
	Total	114 824 038 200	120 569 898 135	131 318 927 362	126 753 057 623

Fuente: CEHP de la Universidad de Guadalajara, con información de las Cuentas Públicas del estado de Jalisco.

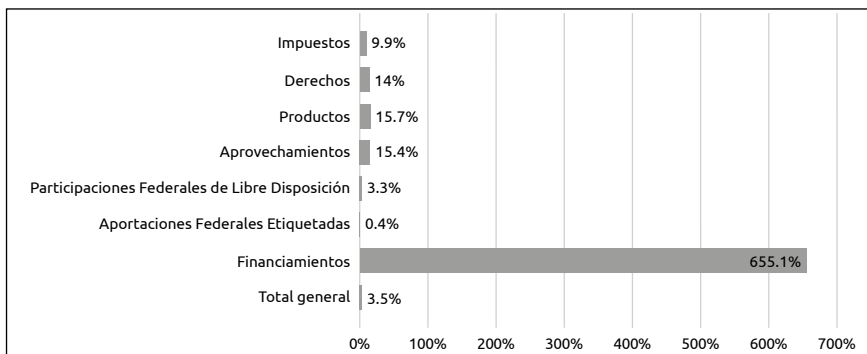


Gráfica 44.12. Incrementos de ingresos, 2018-2021 (pesos)

Fuente: CEHP de la Universidad de Guadalajara, con información de las Cuentas Públicas del estado de Jalisco.

Durante el periodo 2019-2021 con base en las cuentas públicas (Gobierno del Estado de Jalisco, 2018, 2019, 2020 y 2021) el estado recibió los ingresos que se muestran en el cuadro 44.1; una vez agrupados, como se observa en la gráfica 44.12 Jalisco obtuvo ingresos acumulados por 23 083 mdp, destacando, como principal fuente de ingresos en la suma de los años de ese periodo de tiempo los financiamientos con 13 050 mdp.

Por su parte, la tasa media de crecimiento en el mismo periodo, como se muestra en la gráfica 44.13, en el total general fue de 3.5%, destacando la tasa de 655.1% de los financiamientos, seguido por los productos con 15.7% y los aprovechamientos con 15.4%.



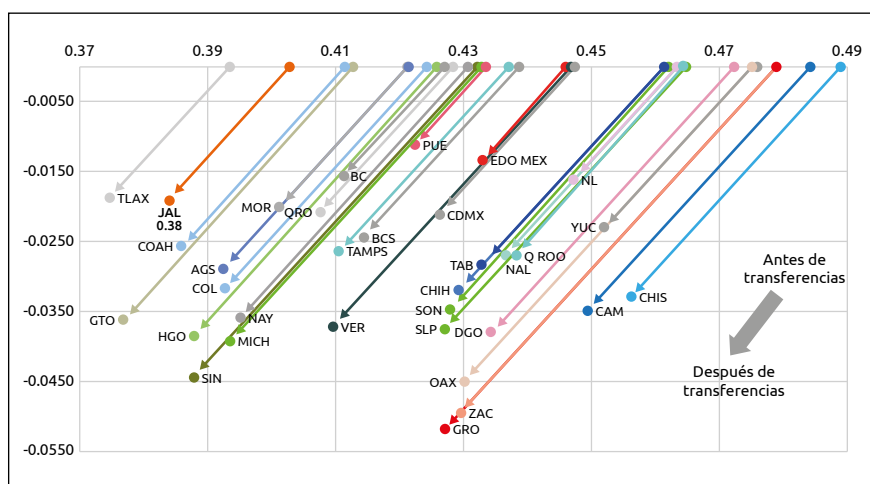
Gráfica 44.13. Tasa media de crecimiento 2018-2019, 2019-2020, 2020-2021

Fuente: CEHP de la Universidad de Guadalajara, con información de las Cuentas Públicas del Estado de Jalisco.

Progresividad-regresividad de la política fiscal en México y Jalisco

La política fiscal, de forma histórica en México como Nación no funciona; con datos de 2016 antes y después de impuestos y transferencias, el coeficiente de Gini prácticamente queda intocado, pasando de 0.48 a 0.46. (Martínez Delgado, 2021).

A nivel subnacional con datos de la ENIGH 2020, podemos observar los efectos de las transferencias gubernamentales a los ciudadanos, en el coeficiente de Gini por entidad federativa y ver su efecto sobre la desigualdad. El coeficiente de Gini mide desigualdad entre la población; el valor de 1.00 es la máxima desigualdad y el 0 es la equidad total. (de izquierda a derecha en la parte alta de la gráfica).



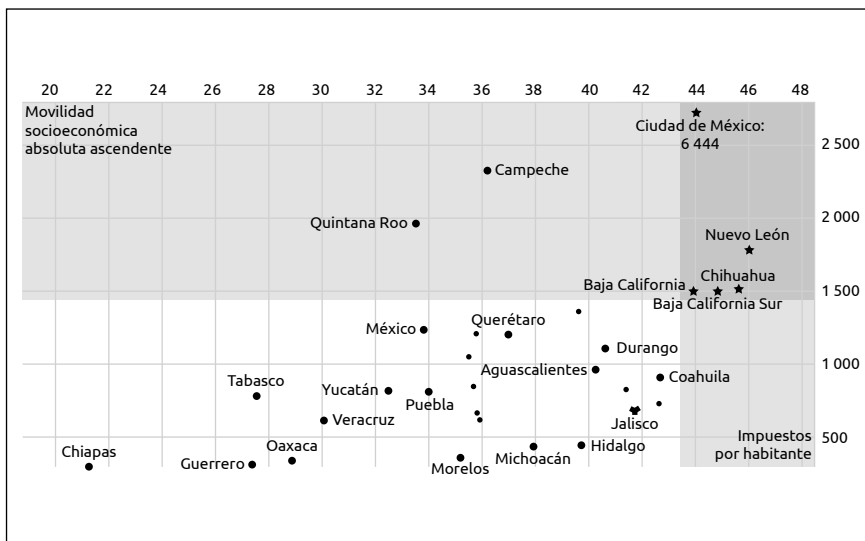
Gráfica 44.14. Coeficiente de Gini antes y después de transferencias por entidad federativa, 2020

Fuente: CEHP con datos de la ENIGH 2020.

En este caso se muestra solamente el efecto de las transferencias sobre la desigualdad, pero aún con estos datos podemos observar cómo es que la política fiscal de gasto que aplican los estados no disminuye significativamente la desigualdad. Incluso al ser México uno de los países que menos reduce su desigualdad antes y después de impuestos y transferencias, los estados se comportan de esta manera. Asignatura pendiente para iniciar

en un esquema de justicia fiscal a reducir a través del ingreso y el gasto las desigualdades.

Los sistemas progresivos o regresivos de ingresos de los gobiernos impactan también la movilidad social de las personas. En cuanto a movilidad social, “si ordenamos el nivel socioeconómico de México en 100 escalones, una persona que nació en el escalón 25, ¿a qué escalón pudo llegar en la adultez según la entidad en donde creció?”. En el *ranking* de movilidad social publicado por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2022), se aprecia el escalón alcanzado por entidad federativa partiendo del escalón 25. Nuevo León y Chihuahua en primero y segundo lugar llegan al escalón 46, mientras que Jalisco llega al escalón 42.



Gráfica 44.15. Escalón social alcanzado partiendo del escalón 25 e impuestos por habitante, 2020

Fuente: CEHP de la Universidad de Guadalajara, con datos de CEEY.

Al relacionar la Movilidad Socioeconómica Absoluta Ascendente con los impuestos por habitante (2020) que cobra cada estado, tenemos la relación en la gráfica 44.15, que muestra en el eje y el monto en pesos de los impuestos por habitante en cada estado en orden ascendente, y en el eje x la Movilidad socioeconómica absoluta ascendente en orden ascendente de izquierda a derecha.

Si bien no es una evidencia concluyente, puesto que no necesariamente los ingresos recurrentes que se obtienen se gastan de forma progresiva en los estados, “es demasiado habitual ver documentos académicos y artículos de prensa que describen la distribución de impuestos sin tener en cuenta la distribución de las transferencias que financian” (Mankiw, 2022: 199); sí es una evidencia que, con excepción de los estados de Campeche y Quintana Roo los cinco primeros lugares de movilidad social, son también los cinco primeros lugares en recaudación de impuestos por habitante en 2020.

Los datos de movilidad social del CEEY, muestran datos previos a 2021 por tanto, en este caso usamos la base de datos respecto a 2020 de impuestos por habitante para relacionarla, y se encontraron estas relaciones; a mayores impuestos por habitante existe una mejor posibilidad de movilidad social de las personas en los estados mexicanos.

Los montos tan elevados de renuncias recaudatorias que decide tener la administración estatal de Jalisco representan una sobrecarga para los contribuyentes que con bajos ingresos soportan el gasto público estatal. Esta política de ingresos resulta regresiva, ya que exenta del pago de impuestos a las personas de los deciles de mayores ingresos, y mantiene cobros fijos (cuotas fijas) por igual a todos los contribuyentes que son sujetos de las contribuciones, sin relacionar la capacidad de pago de cada contribuyente y por tanto genera mayor desigualdad y limita la movilidad social.

Alternativas para incrementar la recaudación del estado

La administración estatal ha cubierto, en el periodo analizado, sus necesidades de gasto con un balance fiscal soportado en deuda, cuando ha tenido y tiene la plena oportunidad de recaudar impuestos que aún y que tiene facultades plenas para cobrar, se ha decidido no cobrarlos. Existen contribuciones que puede aplicar la administración sin que esto represente una violación al Convenio de Adhesión del SNCF, solo por mencionar algunas:

Impuestos Cedulares Sobre los Ingresos de las Personas Físicas: Por la prestación de servicios profesionales, Por el otorgamiento del uso o goce temporal de bienes inmuebles, Por la realización de actividades empresa-

riales, Por la enajenación de bienes inmuebles. Pudiendo ser con tasa de entre 2 y hasta 5% que la Ley permite a los estados. O también pudiera ser en un esquema progresivo de tasas, siempre y cuando no se supere la tasa de 5%; Impuesto a la Venta de Bebidas Alcohólicas, venta final de bebidas alcohólicas en envase cerrado, en los establecimientos abiertos al público en general a excepción de la cerveza en todas sus presentaciones, aguamiel y productos de su fermentación; Contribuciones de mejoras; Minería; Impuestos ecológicos; y Tenencia ISTUV, entre otros, que para el estado de Jalisco estas contribuciones también ayudarían a subir los montos que le transfiere la federación al estado, porque aumentaría el total recaudado en impuestos y derechos (IE), que adicionado con la recaudación de predial y agua es la base para el reparto del 40% del crecimiento respecto a 2007 de las transferencias de libre disposición a los estados.

Conclusiones y retos

Como se pudo observar, en cuanto a ingresos la administración estatal y el sistema fiscal como tal tienen diversos retos y desafíos que se describen a continuación en forma de recomendaciones generales.

- Jalisco para el tamaño de su población y economía recauda muy poco, y lo que recauda lo hace de manera regresiva. Bajos niveles de ingresos que impactan el nivel de gasto que realiza la administración estatal, por tanto, la recomendación es incrementar los ingresos recurrentes, y aprovechar todas las posibilidades para aplicar las contribuciones (que legalmente hoy son posibles para todos los estados), pero sin dañar en el diseño a las personas de los deciles de ingresos más bajos. Política fiscal que además es la única sostenible en el tiempo, porque la política de endeudamiento, que no requiere “molestar” hoy al ciudadano de altos ingresos, ni erogar montos para la mejora de la administración tributaria, ha propiciado en países y en gobiernos subnacionales problemas estructurales que tienen un costo mucho mayor cuando se quieren corregir. Los ingresos recurrentes, que derivan de una estructura tributaria adecuada, generan mejores posibilidades de afrontar los pagos futuros de pensiones o los compromisos de deuda heredados de otras administraciones.

- Por el tamaño de su economía, las posibilidades del estado para generar ingresos son mayores que las del resto de estados. Por tanto, un modelo donde se aprovechen todas las potestades legalmente disponibles, e incluso se exploren más, podría darle una autonomía financiera para ser ejemplo nacional.
- La oportunidad que tiene Jalisco es una oportunidad única, que prácticamente ningún otro estado tiene, porque tiene una economía grande, y una estructura tributaria que se ubica en los últimos lugares de aprovechamiento de las fuentes económicas para la recaudación (lugar 28); teniendo este panorama, cualquier incremento en política fiscal se podrá reflejar de manera positiva en los ingresos para financiar los gastos.
- Otro de los problemas de los ingresos de Jalisco es que están basados en ingresos no recurrentes, deuda y transferencias federales recibidas, vía participaciones que han crecido año con año, y aportaciones para servicios descentralizados —aun y que, en estos datos no se incluyen las transferencias destinadas para el tren ligero L3 por casi 5 000 millones de pesos y otros apoyos federales recibidos de forma extraordinaria—. Por ello, es necesario eliminar el claro *trade off* entre política fiscal progresiva y deuda; 13,970 mdp que no se han querido recaudar en 3 años, y casi 13 000 mdp contratados en deuda bancaria, que sí se le cobrarán en el futuro a los ciudadanos, pero sin el beneficio social de recursos recurrentes tan necesarios hoy en día.
- Otra recomendación es que, a partir de un diagnóstico profundo se diseñe lo más pronto posible una política fiscal progresiva, iniciando con tributos de amplia recaudación, de amplia posibilidad cómo hemos mencionado la tenencia, las propias contribuciones de mejoras, los acuerdos para la mejora y el cobro del impuesto predial con los municipios también son recomendables.
- Otro punto que ayudaría a la administración estatal es tomar la referencia de estados que ya cuentan con Sistemas Locales de Administración Tributaria. Sin duda, si es bien constituido, el estado obtendría menores costos de recaudación.
- Finalmente, por el momento tan positivo que viven los ingresos transferidos de la federación a los estados, derivado de los excedentes del petróleo, parece inmejorable el momento para iniciar la reforma al

sistema fiscal que inclinaría la balanza hacia un balance fiscal ordenado y sostenible. Posponer la decisión le cuesta y costará aún más a los contribuyentes de Jalisco con los intereses a pagar por la deuda que suple los ingresos que no se quieren cobrar.

En los siguientes años podremos apreciar si el estado de Jalisco aprovechó las posibilidades fiscales creando un sistema fiscal más justo para los Ciudadanos, o si por el contrario deja este tema pendiente para la siguiente administración que de mantenerse la tendencia actual tendrá mayores presiones fiscales.

Referencias

- Centro de Estudios Espinosa Yglesias (junio de 2022). Atlas de movilidad social. En http://atlas.ceey.org.mx/movilidad_social_ascendente
- El Siglo de Torreón (24 de marzo de 2011). Quitar tenencia elevaría endeudamiento-indetec.
- Excelsior (11 de mayo de 2021). ‘El Bronco’ se arrepiente de quitar el pago de tenencia vehicular.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2018, 2019, 2020 y 2021). Información de la cuenta publica. En https://transparenciafiscal.Jalisco.gob.mx/transparencia-fiscal/rendicion_de_cuentas/cuenta-publica
- Gobierno del Estado de Jalisco (2021). Ley de ingresos 2022, periódico oficial el estado de Jalisco. En LEY DE INGRESOS 2022/ Estado de Jalisco / Número 50. Sección CVII.
- INEGI (2020). PIB por Entidad Federativa (PIBE). En <https://www.inegi.org.mx/programas/pibent/2013/>
- INEGI (2021). Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos 2021. En <https://www.inegi.org.mx/app/publicaciones/>
- INEGI (2021). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020. En <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/default.html>
- MANKIW, N. G. (2022). Cómo subir los impuestos a los ricos (si es necesario). *Combatiendo la desigualdad*. Deusto.

- MARTÍNEZ DELGADO, J. D. (2021). Fiscal harmony between different levels of government in a post-Covid-19 environment: A proposal for fiscal harmony of competences between the different levels of government in Mexico. En <https://www.ippapublicpolicy.org//file/paper/60e3bfo8eea96.pdf>
- OCDE (2022). Ingresos fiscales. En <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>
- OCDE (2022). Revenue Statistics . En Government at a Glance.
- SHCP (2021). Renuncias Recaudatorias 2021. En <https://www.gob.mx/shcp/documentos/renuncias-recaudatorias-2021>
- SHCP (junio de 2022). En <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>. Disponible en Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

45. La recaudación: un instrumento sin fuerza para el cambio estructural

Jaime Cervantes

Panorama general

La situación por la que atraviesan las finanzas de las entidades federativas es delicada, sin que se advierta un mejor panorama en el corto plazo, a partir de la inercia que se observa en sus políticas públicas hasta hoy. La mayoría de ellas apuesta a resolver la problemática de gasto público en el deseo de una mejora en el sistema de participaciones que no impulsan —y por supuesto no llega— y en acudir a mayores niveles de endeudamiento, que toca ya los límites legales y de sostenibilidad.

La revisión del sistema tributario local no es una alternativa que forme parte de las estrategias financieras de los gobiernos de los estados, con algunas excepciones de reformas a las leyes fiscales que no tocan la estructura de las finanzas para su transformación. Tampoco se ha puesto atención en el análisis de las potestades tributarias constitucionales que limitan y han limitado las facultades de los congresos locales para imponer contribuciones, en la búsqueda de nuevas fuentes recaudatorias para los gobiernos de los estados. Si a la anterior inacción se agrega que la economía del país tardará mas de lo previsto en recuperar el dinamismo de antes de la pandemia, tendremos que el gasto federalizado que se transfiere a los estados tomará tiempo para reestablecer condiciones que permitan a los gobiernos locales contar con mayores recursos.

Un elemento importante que también debemos abordar en el análisis de los ingresos e impuestos estatales lo constituye el Sistema Nacional de

Coordinación Fiscal en que se encuentran adheridos los estados desde 1980, que propició la suspensión de sus potestades tributarias a cambio de participaciones, con lo que se logró un sistema tributario nacional al consumo mucho más ordenado que el gran mosaico impositivo al consumo que presentaban las leyes de los estados y municipios. La importancia de su análisis se justifica porque el sistema nacional de referencia propició también una alta concentración del ingreso tributario en manos del gobierno federal, que hoy pesa en las finanzas de las entidades que no ha sido bueno para las entidades federativas, que debe revisarse en beneficio de una mayor autonomía de las finanzas locales si se desea mejorar sus condiciones actuales. En América Latina el promedio de los ingresos tributarios de los gobiernos locales respecto del total nacional es de 14%, 18% en los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 32% en los Estados Unidos y 50% en Canadá; en nuestro país es de apenas 5% (Modelo de Recaudación Fiscal. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, p. 57).

En general, las acciones concretas en la construcción de un mejor sistema tributario estatal, cuya recaudación sea complementaria de la transferencia de recursos federales, están ausentes por lo pronto, lo que completa un esquema de frustración al no alcanzar los ingresos para hacer frente a las crecientes necesidades que reclama la sociedad. El desafío no es menor.

Situación actual de los ingresos propios del estado de Jalisco

De acuerdo con lo establecido en la Ley de Ingresos del Estado para el ejercicio 2022, Jalisco dispondrá de 137 119 millones de pesos. Los ingresos propios del estado ascenderían a 16 784.4 millones, lo que significa que tiene proyectada una autonomía financiera de solo 12.24% frente a las transferencias federales que se estiman en 120 334.6 millones de pesos, que representan 87.76% del total. La esperanza de mejoría de las condiciones sociales de los jaliscienses depende en gran medida de la suerte que corran las finanzas del gobierno de la república. El margen de maniobra es en extremo reducido, sobre todo cuando el gobierno local tiene sus propios programas de desarrollo y compromisos con su comunidad, cuyas necesidades se agigantan día a día.

La alta dependencia del gasto federalizado, que incluye principalmente los rubros de participaciones y aportaciones federales, ha sido una constante si se consideran los números que presentan los ejercicios fiscales 2013 a 2021, en que el promedio de la recaudación local significó el 12%, en tanto que el gasto federalizado fue de 87%, aproximadamente (dependencia del gasto federalizado 2020-2021, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C., p. 4).

Hoy, el gobierno de Jalisco tiene ante sí un serio reto para transformar la inercia que le impide encontrar un mejor nivel de ingresos propios, para lo que será necesario rediseñar sus estructuras jurídicas, administrativas y tecnológicas de la administración tributaria local, así como emprender las acciones necesarias para alcanzar una reforma constitucional que haga posible concurrir a fuentes impositivas que hoy se encuentran reservadas con carácter exclusivo al Congreso federal, como el caso de producción y consumo de cerveza, tabacos, entre otros. Un reto adicional lo constituyen las limitantes que impuso el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en la suspensión de gravámenes locales que incidían en el consumo, materia del impuesto al valor agregado, que deben ser revisadas para flexibilizarlas y dar lugar a reestablecer gravámenes locales a ciertas actividades gravadas por dicho impuesto y que representen un nicho importante de recaudación, de conformidad con el producto interno de Jalisco.

Como puede advertirse, no solo se trata de mejorar los procesos internos de eficacia, sino que se debe ir mas allá de lo que la infraestructura actual mantiene como condiciones de funcionamiento entre órdenes de gobierno.

De no tomarse medidas de fondo, como las enunciadas, el futuro financiero del estado en las condiciones descritas se advierte sombrío, sobre todo si se toma en cuenta que la recuperación post covid-19 de la economía se ha tornado un proceso mucho más lento que el esperado y los resultados de la recaudación federal estarán vinculados a ello, sin que el gobierno local pueda influir en los mismos, ya que le son ajenos. Esa es una consecuencia visible de la dependencia que se comenta, cuyas manifestaciones más graves se hacen presentes en momentos de dificultad de la economía, pandemias etc., y obviamente produce, de facto, una afectación política que no permite plenamente el ejercicio de la soberanía a que tienen derecho

las entidades federativas, conforme lo determina la Constitución Política federal, a partir de que la bolsa financiera la tiene el gobierno central.

El esfuerzo recaudatorio y estrategia del gobierno del estado hoy representa poco en el total de su ingreso, por ello este es uno de los desafíos importantes que debe enfrentar en el corto y mediano plazo, con el objeto de que los ingresos propios tengan una proporción e importancia mayor en el contexto señalado y disminuir la dependencia de los recursos federales y, sobre todo, aumentar la capacidad para financiar los proyectos de obra social que hoy no son posibles. El tema, se insiste, va mucho más allá de simples reformas a las contribuciones existentes y a las formas de organización interna que ayuden a mejorar la efectividad recaudatoria, que será siempre bienvenida y hasta obligada. No resolverá la insuficiencia de recursos, es un tema estructural.

Fondos insuficientes del gobierno federal que incide en la hacienda pública

Nuestro país, aun antes de la pandemia por la covid-19, presentaba ya grandes problemas en sus finanzas públicas que no le permitían dar solución a importantes problemas de rezago social, salud, educación, seguridad y empleo, derivado, entre otras cosas, del insuficiente crecimiento económico. La pandemia vino a agudizar todos los problemas.

En el análisis de los índices de los ingresos tributarios, en países con los que México interactúa, como los agrupados en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2022, p. 1), en una lista de 36 países, estos obtuvieron en 2020 un promedio de ingresos tributarios como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) de 33.5%. Si observamos el promedio de los países de América Latina y el Caribe con 21.9% del PIB, entenderemos que el 17.9% que nuestro país obtiene es realmente bajo e insuficiente para resolver los problemas sociales de referencia; peor aún, esos datos de 2019 cayeron a 14% a raíz de la pandemia.

Cuando conocemos reclamos de mayores participaciones por los gobiernos locales para paliar sus problemas, independientemente de las posiciones políticas de las partes, debemos valorar que además del factor

voluntad de los gobernantes en turno, también estamos frente a un problema de caja, de liquidez del gobierno federal, producto de estructuras y políticas fiscales que presentan signos de agotamiento, que deben revisarse para favorecer su evolución, dinamismo y eficacia.

Limitantes estructurales al desarrollo de la recaudación propia

Es tema obligado en el análisis técnico de los ingresos propios de la entidad abordar las limitantes que significan la distribución de potestades tributarias que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las normas que dieron vida y regulan al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal como temas de fondo, cuyo modelo impide el desenvolvimiento pleno de las haciendas públicas locales y en particular la de Jalisco.

Limitantes constitucionales

El artículo 124 de la Constitución establece como regla general que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados”. Por su parte, la fracción XXIX del artículo 73 otorga al Congreso federal la facultad para establecer impuestos sobre el comercio exterior; sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27; sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros; sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación, e impuestos especiales sobre energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos; aguamiel y productos de su fermentación; explotación forestal, y producción y consumo de cerveza.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 124, debemos entender que esta facultad impositiva otorgada expresamente al Congreso federal debe interpretarse como exclusiva, y que los congresos estatales no pueden crear impuestos locales sobre las materias antes indicadas.

Por su parte, el artículo 117 prohíbe a los estados gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio, la salida o entrada de mercancía nacional o extranjera. Finalmente, el artículo 118 tampoco permite gravar las importaciones y exportaciones.

En términos de las limitantes señaladas, los congresos locales se encuentran impedidos para establecer contribuciones sobre todas las materias relacionadas. Podría entenderse como razón de estado la exclusividad en algunas materias reservadas en la citada fracción XXIX, como el caso de servicios concesionados o explotados por el gobierno federal, el comercio exterior, los productos derivados del petróleo; sin embargo, en el caso de producción y venta de cerveza y de tabacos labrados, por citar dos actividades, es difícil encontrar una justificación que mantenga más tiempo la referida exclusividad, sin permitir a las entidades federativas concurrir a esas fuentes tributarias con sus gravámenes locales para fortalecer sus haciendas públicas.

Limitantes derivadas de los compromisos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

Retomando el modelo adoptado en la Constitución en materia de competencias, podríamos ver con claridad que este reserva un ámbito exclusivo de tributación al Congreso de la Unión, establece prohibiciones en diversas materias a las entidades federativas y les permite crear de manera concurrente contribuciones en el resto de las materias económicas, de ahí que este orden de gobierno hoy esté en aptitud constitucional de establecer de manera concurrente gravámenes al consumo de bienes y servicios, así como a las utilidades de las personas, es decir, en términos estrictamente constitucionales los estados pueden establecer impuestos similares al impuesto al valor agregado y sobre la renta federales.

Desde tiempo inmemorial los estados han aceptado del gobierno federal participaciones de la recaudación federal de ciertos tributos a cambio de no establecer las contribuciones previstas como potestad tributaria en la norma fundamental, y eso precisamente significó un eje importante en la construcción del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1980, que después de 42 años se mantiene casi intocado.

Los gobiernos locales se comprometieron a no mantener vigentes y no crear impuestos que contravinieran la Ley del Impuesto al Valor Agregado, a cambio de formar parte del reparto de participaciones establecidas en la Ley de Coordinación Fiscal y los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que le dieron vida jurídica al referido sistema. Los compromisos jurídicos de suspensión adquiridos en el sistema de coordinación alcanzaron también a los activos y utilidades de las empresas, con lo que quedó delineado el límite a las potestades tributarias que les permite a los gobiernos locales imponer contribuciones en estas materias. Hay que señalar que la Ley del Impuesto al Valor Agregado ha servido de instrumento jurídico para soltar las amarras rígidas en la suspensión de estas potestades, al considerar que ciertas materias puedan imponerse por los congresos locales, sin que se considere violatorio del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. En ese caso está, en primer lugar, el impuesto sobre hospedaje, los denominados impuestos cedulares, que gravan diversas actividades de las personas físicas como servicios profesionales, arrendamiento y enajenación de bienes inmuebles y enajenación de bebidas alcohólicas. Jalisco, a excepción del impuesto sobre hospedaje, no ha establecido ninguno de los impuestos cedulares que le permite esta modificación a la suspensión de gravámenes pactados. Debe valorarse la pertinencia de su establecimiento en Jalisco, como medida de romper la inercia y estrechez presupuestaria, sobre todo en lo relativo al arrendamiento, enajenación de inmuebles y enajenación de bebidas alcohólicas, que podrían aportar recaudación fresca dada su importancia en el PIB estatal.

Limitantes derivadas de inercias administrativas

Existen, además de las importantes limitantes anteriores, otras que tienen que ver con el desempeño del gobierno, como el grado de compromiso con una mayor efectividad recaudatoria y una escasa atención a problemas persistentes, como la falta de diagnóstico que revele obsolescencia en la tecnología como auxiliar importante de los sistemas de gestión recaudatoria, la necesidad de capacitación en niveles operativos y ejecutivos de las funciones centrales de la administración tributaria. La dinámica de urgencias del día impiden normalmente a los ejecutivos establecer programas

de mejora sustancial, porque se encuentran ocupados la mayor parte de su tiempo a resolver problemas de coyuntura, sin que se alcance la estabilidad funcional que es síntoma de buena administración.

La falta de un programa de inversión en estructuras tecnológicas y administrativas que mejoren la recaudación es un problema serio que propicia magros resultados que persisten de manera inercial. Es probable que la razón de ello sea que los presupuestos de los gobiernos de los estados se nutren de fuentes que en su mayor parte provienen de recursos transferidos por la federación, ello, se quiera o no, ha provocado vicios como actitud de brazos caídos en la preparación de estrategias fiscales que den mejores resultados. Es un error de cálculo no poner al día los procesos recaudatorios locales, que podrían generar recursos crecientes para financiar los programas sociales del estado y aumentar la autonomía financiera.

Un síntoma inequívoco de la necesidad de invertir en tecnología es visible en el costoso sistema de recaudación local, con más de cien oficinas diseminadas en el territorio de Jalisco, en que los contribuyentes hacen largas filas para realizar sus pagos. Es y ha sido un tema de decisiones financieras y administrativas que ha permitido sostener un sistema de pagos ya en clara obsolescencia. Debe admitirse que esta situación ha persistido durante diversas administraciones sin que llegue el día de su atención.

Recomendaciones y conclusiones

El gobierno de Jalisco requiere de diversas medidas para dinamizar sus finanzas y llevarlas a un sitio superior de resultados recaudatorios, que deben impulsarse de manera armónica y concertada, como las que se enuncian enseguida:

Revisión de su estructura tributaria como un tema de gran prioridad

Ante el futuro sombrío de las finanzas locales es ineludible el establecimiento de programas de administración tributaria que pongan en alta prioridad el reordenamiento de todo el andamiaje legal, tecnológico y

administrativo, dotando a esta acción de los recursos financieros necesarios, para transformar las funciones de ingresos de la hacienda pública y llevar la recaudación a un mejor sitio, acorde con las necesidades del servicio público.

Impulso de una reforma a la Constitución federal para ampliar la concurrencia impositiva de los estados

La exclusividad del Congreso federal sobre las materias que se comentaron en el análisis se ha mantenido por 79 años, por ello, a pesar de lo difícil que pareciera lograr su modificación para permitir la concurrencia impositiva de las entidades federativas en las materias de producción y venta de tabaco y cerveza, entre otros debe impulsarse una reforma constitucional en ese sentido, ya que la referida exclusividad ya cumplió con el objetivo de fortalecer la hacienda federal con mayores recursos para su organización y estabilidad. Hoy son los estados quienes necesitan fortalecer sus haciendas públicas, lo que es posible, de realizarse una reforma al respecto, sin afectar el presupuesto federal, ya que los recursos se obtendrían de esas actividades empresariales mediante contribuciones de carácter local. Además se tocaría, para bien del país, la estructura centralista recaudatoria que en exceso se construyó en el pasado, con lo que se iniciaría una nueva era en las relaciones financieras del gobierno federal con las entidades federativas, que buena falta hace hoy. Al gobierno de la república también le conviene que los estados logren fortalecer sus haciendas públicas, ya que ello facilitaría y contribuiría a la solución de los problemas sociales del país.

Un nuevo esquema de colaboración administrativa en materia fiscal federal

En la búsqueda de soluciones financieras para el gobierno de Jalisco, también se debe impulsar un nuevo esquema de colaboración administrativa con el gobierno federal, radicalmente diferente al actual, que no proporciona los resultados recaudatorios que debiera. A nadie escapa la enorme inversión que ha realizado el gobierno de la república en

tecnología y estructuras administrativas, que le han permitido tener todo tipo de información bancaria y de transacciones comerciales de los contribuyentes, que facilita ejercer un control elevado en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Sin embargo, a pesar de que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que comprende también la colaboración administrativa ya tiene más de cuarenta años, la colaboración entre estos órdenes de gobierno, salvo excepciones contadas, está inmersa en rutinas, vicios administrativos y de comunicación que no permiten alcanzar sus objetivos plenamente en términos de desarrollo administrativo e incentivos económicos.

Una de las razones importantes de esta situación tiene que ver con el perfil y capacitación de los servidores públicos locales, pero, sobre todo, con el escaso desarrollo tecnológico de la hacienda estatal y un bajo intercambio y aprovechamiento de información sensible sobre el comportamiento de los contribuyentes en favor de los estados. Transformar lo anterior permitiría mejorar la eficacia de funciones de administración tributaria delegadas, y al mismo tiempo apuntalar las labores de control y vigilancia en el pago del Impuesto sobre Nóminas, que representa el 78% promedio de la recaudación de impuestos en Jalisco.

De concretarse un mayor y mejor intercambio de información, se obtendría acceso institucional a la base de datos de facturación electrónica por pago de sueldos y salarios de los contribuyentes del estado que ya posee el Servicio de Administración Tributaria. La fiscalización y determinación de diferencias de incumplidos en el impuesto local se haría en horas, lo que propiciaría un mayor cumplimiento voluntario en el mediano plazo al incrementar exponencialmente el riesgo de cobro de diferencias y multas a infractores. Hoy el acceso es limitado y no permite el uso masivo de esta información. El resultado que se obtendría finalmente sería el fortalecimiento de la recaudación del estado de manera sustancial, si se considera el enorme peso específico que tiene este impuesto en el total de impuestos que se recauda. Con la disposición de tecnología que existe en el mercado, aunado a la concentración de información vasta que posee el Servicio de Administración Tributaria, que es auténtico socio del gobierno de Jalisco, no existe justificación para no hacer uso de ella en beneficio de una creciente recaudación que le corresponde al estado conforme a la legislación fiscal vigente.

El tema de la colaboración administrativa con el gobierno federal en materia tributaria debe transformarse en beneficio del estado. Hoy tiene frutos, mediante el pago de incentivos económicos a esa colaboración, generalmente por funciones de administración tributaria federal que son delegadas al gobierno de Jalisco para su realización, como el caso de auditorías y revisiones a contribuyentes domiciliados en el estado, ciertas funciones de contribuyentes del régimen simplificado de confianza, notificación y cobranza de obligaciones y créditos fiscales federales que envía para tal propósito el Servicio de Administración Tributaria, sin embargo, esa relación e intercambio de acciones cotidianas no ha permitido, en más de cuarenta años de su existencia, que la colaboración proporcione acceso a una transferencia comprometida de tecnología hacia el estado con un programa ordenado. Lo anterior serviría además, para que el estado esté en aptitud de asumir mayores responsabilidades tributarias federales, al habilitar una mejor estructura de administración que garantizaría superiores resultados.

Son diversas acciones que deben impulsarse para mejorar sustancialmente los ingresos de Jalisco, algunas requieren acuerdos con el gobierno federal y otras dependen de voluntad política del gobierno de Jalisco, inversión, compromiso y liderazgo. Es momento de hacerlo.

Referencias

- CIEP (2020). Contracción del gasto federalizado. Implicaciones para instituciones subnacionales. México. En <https://ciep.mx/contraccion-del-gasto-federalizado-implicaciones-para-instituciones-subnacionales/>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2022). Artículo 27. México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2022). Artículo 73. México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2022). Artículo 117. México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2022). Artículo 124. México.

- Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (3 de agosto de 2020). Acuerdo por el que se modifica el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Jalisco. En <https://www.gob.mx/shcp/documentos/jalisco-convenios-de-adhesion-y-colaboracion-al-sistema-nacional-de-coordinacion-fiscal-y-sus-respectivos-anexos>
- Gobierno de Jalisco (2022). Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal. En: <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley%20de%20Ingresos%20del%20Estado%20de%20Jalisco%20para%20el%20ejercicio%20fiscal%202020.pdf>
- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (2003). Modelo de Recaudación Fiscal. En http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bits-tream/handle/123456789/1705/Recaudacion_Fiscal.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- OCDE, CEPAL, CIAT y BID (2022). Estadísticas Tributarias en América Latina y el Caribe 2022. En <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/folleto-estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe.pdf>

46. Entre la inercia y la urgencia

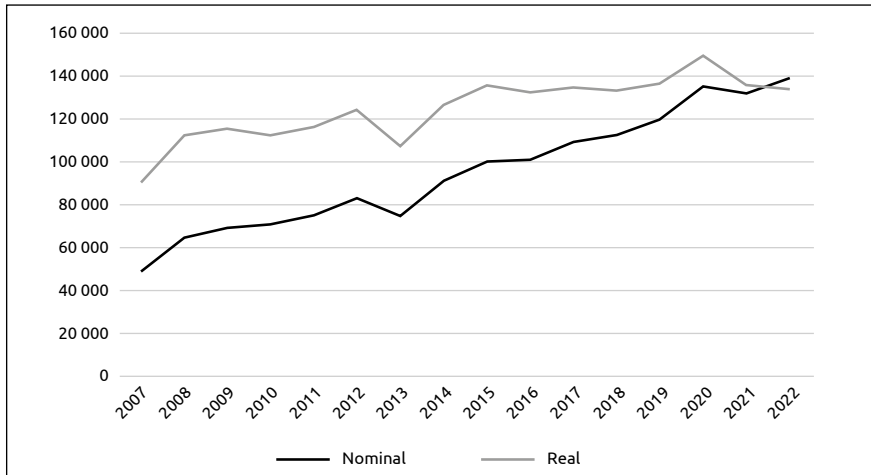
Leonardo A. Gatica Arreola

La capacidad de gasto de gobierno

Durante el periodo que va de 2007 a la fecha, el gasto gubernamental en Jalisco en términos agregados ha mantenido una tendencia de crecimiento, aunque no sin algunas caídas momentáneas. Estas disminuciones puntuales no se deben a caídas súbitas de los recursos con los que normalmente cuenta el gobierno, sino a aumentos extraordinarios del gasto financiados mediante la contratación de nueva deuda. Es decir, hay una trayectoria inercial creciente, sobre la cual en algunos años ocurren aumentos abruptos para luego regresar a esa tendencia inercial. Esto es lo que ha ocurrido en el 2020 durante el segundo año de gobierno de la administración actual, y que además coincidió con la irrupción de la pandemia de la covid-19.

Durante la primera mitad de su gestión, el gobierno de Enrique Alfaro mantuvo la tendencia creciente del gasto, pero también buscó arrancar con un fuerte impulso a la inversión en infraestructura, principalmente para obras de vialidad y transporte, el sistema de provisión de agua y la atención de un descuidado sistema carretero estatal. En su primer año de gobierno, contrató un crédito por 5 250 millones para llevar a cabo algunas de estas obras. La mayoría del crédito, el 65.6%, se utilizó en el 2020; otro 33.35% se gastó en el 2021. A esta primera inyección extraordinaria de recursos se añadió una más. Frente al cierre de la economía causado por la pandemia de la covid-19, en junio de 2020 se contrataron nuevos créditos por 6 200 millones de pesos destinados al Plan de Inversión Pública Productiva Integral para la Reactivación Económica del Estado de Jalisco. Estos financiamientos crediticios dispararon el gasto en el 2020, para luego caer en el 2021 como se puede ver en la gráfica 46.1.

Si bien estos impulsos financiados mediante créditos son relevantes para los proyectos de desarrollo de los gobiernos, es el comportamiento de la tendencia el que realmente refleja la capacidad de un Estado para proveer bienes y servicios que su población requiere.



Gráfica 46.1. Gasto total, nominal y real, 2007-2022 (precios de 2022, millones de pesos)

Nota: valores reales a precios de marzo de 2022.

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, varios años.

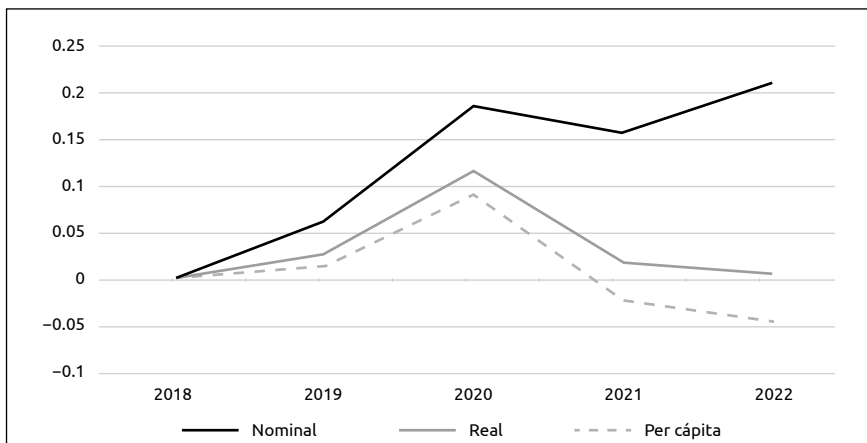
Si bien durante la primera mitad de esta administración, se ha mantenido una tendencia creciente del gasto, este ritmo de crecimiento ha variado con respecto a periodos anteriores.

Considerando todas las variaciones alrededor de la tendencia, a pesar del fuerte aumento del gasto registrado en 2020, su crecimiento anual promedio en la primera mitad de esta administración ha sido más bajo que durante los dos gobiernos anteriores. En el periodo de Emilio González, el gasto ejercido tuvo un crecimiento promedio de 11.36%, mientras que en el sexenio de Aristóteles Sandoval, la tasa media de crecimiento fue de 5.67%. En los últimos tres años, de 2018 a 2021, la tasa promedio de crecimiento fue de 5.54%. Sin embargo, estas tasas de crecimiento se refieren al gasto nominal, es decir, al valor monetario del gasto que se realizó cada año, pero no considera la pérdida adquisitiva de esos causada por los aumentos de precios. Si consideramos la pérdida adquisitiva causada por la inflación este panorama

cambia por completo. El crecimiento promedio real del gasto de 2007 a 2012 fue de 6.89% y de 1.59% entre el 2013 y 2018. En la primera mitad del gobierno de Alfaro, el gasto, en términos reales, es decir, la cantidad de bienes y servicios que ofreció cada año, en promedio solo aumentó 0.9% anualmente. Más aún, si consideramos el número de bienes y servicios que en promedio recibiría cada jalisciense, no hubo crecimiento alguno, sino que en promedio se redujo y fue menor que en 2018: la tasa promedio de crecimiento del gasto per cápita resultó de -0.34%.

En la gráfica 46.2 podemos comparar las trayectorias del gasto nominal, el gasto real y el gasto por habitante durante la primera mitad del gobierno actual, como si los tres hubieran arrancado del mismo nivel en el 2018. Podemos ver cómo para el primer año de gobierno, el gasto real total y el gasto per cápita aumentaron. Este aumento se potenció en el segundo año debido a los recursos de los créditos, pero al siguiente año, el valor real del gasto público cayó a un nivel menor del que tenía en el 2019, mientras que el gasto promedio por habitante terminó por debajo de su nivel en el 2018.

Desafortunadamente, con el presupuesto aprobado para el año actual, 2022, y dadas las expectativas inflacionarias, la cantidad de bienes y servicios que el gobierno proveerá en el año será todavía menor que la del 2021; tan solo 0.5% por arriba del gasto ejercido en el 2018. Esto significa que el gasto por habitante habrá caído 4.42% con respecto al 2018.



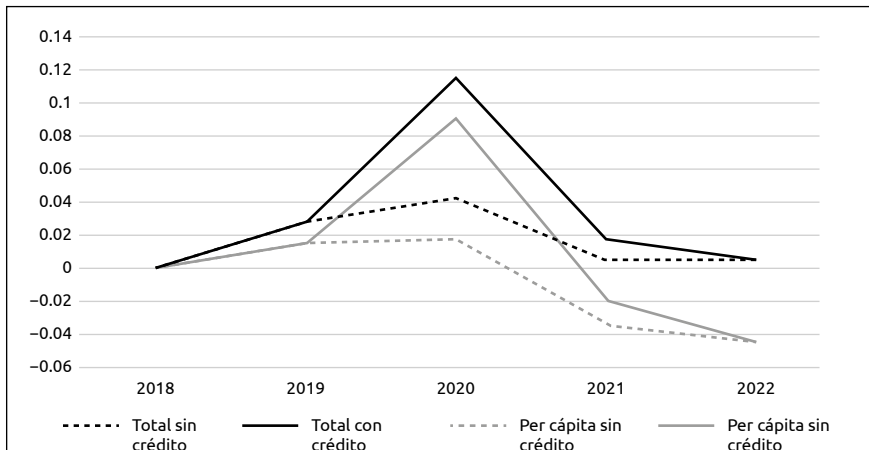
Gráfica 46.2. Tendencias del gasto ejercido; nominal, real y real per cápita (escala logarítmica)

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, varios años.

Esto indica que la cantidad total de bienes y servicios que el gobierno de Alfaro ha provisto hasta ahora, y considerando los recursos extraordinarios de los créditos, en promedio ha tenido un crecimiento anual de apenas 0.9%. Pero si no hubiera incurrido en endeudamiento, ¿cuál hubiera sido la capacidad real de gasto del gobierno?, ¿cuál sería la tasa de crecimiento de su tendencia?

En la gráfica 46.3 podemos ver el desempeño que hubiera tenido el gasto público estatal si no se hubiese llevado a cabo la contratación de deuda en 2019 y 2020. Las líneas sólidas muestran la trayectoria que tuvo el gasto total y el gasto per cápita en términos reales; las punteadas refieren los movimientos que hubiera tenido el gasto si no se hubiera incurrido en un mayor endeudamiento. Sin el financiamiento crediticio, la tasa de crecimiento anual promedio del gasto real hubiera pasado de 0.90% a 0.19%.

Este crecimiento anual promedio de 0.19, implica que en estos tres primeros años de gobierno, la capacidad del Estado para proveer bienes y servicios únicamente hubiera aumentado 1.7%. Este crecimiento tan pobre no es sino una situación de estancamiento en la capacidad de gasto del gobierno. Por supuesto, que en términos per cápita, no solo hay un estancamiento sino una tendencia a la baja de la capacidad de provisión de bienes y servicios por parte del Estado.



Gráfica 46.3. Tendencias del gasto real total y per cápita, con y sin recursos crediticios (escala logarítmica)

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, varios años.

Dos eventos durante el periodo pudieron incidir para que estas tendencias empeoraran, la pandemia por la covid-19 y la contracción de la producción a nivel nacional que se dio en el 2019 causada por la mala conducción de la política por parte del ejecutivo federal. Sin embargo, estos eventos solo pudieron fortalecer esta tendencia al estancamiento que inició desde el 2015. En la gráfica 46.1 se puede ver como el gasto en términos reales tiene una tendencia casi horizontal a partir del año 2015.

La capacidad de gasto de cualquier gobierno, por supuesto depende de los ingresos disponibles que se tengan y, por lo tanto, de la capacidad se tenga para adquirirlos. La fortaleza en la capacidad de gasto va de la mano de la capacidad recaudatoria del Estado, y aunque el objeto de este capítulo es el gasto, y a riesgo de incurrir en un acto de “metichería” en temas que corresponden a otros capítulos de este libro, vale la pena hacer algunas anotaciones sobre la capacidad recaudatoria del Estado jalisciense.

Si bien durante los últimos años las normas vigentes del pacto fiscal han impactado negativamente los ingresos que Jalisco recibe por parte de la federación, el Estado jalisciense ha mantenido una baja capacidad recaudatoria a lo largo del tiempo. Para centrarnos más en el periodo que nos interesa, de 2017 a 2021, en promedio, únicamente el 9.22% del ingreso total ha sido recaudado por el gobierno del estado. Hay que reconocer, no obstante, que en la primera mitad de esta administración, la participación de los ingresos recaudados por el gobierno estatal ha ido en aumento. Aún así, la capacidad para hacerse de recursos es baja y esto implica una debilidad en su capacidad de gasto.

Comparando a Jalisco con otros estados como Nuevo León y el Estado de México, en el 2020, los ingresos de gestión del gobierno de Jalisco fueron apenas el 62.61% de los generados por Nuevo León y el 53.66% de los del Estado de México.

Pero para poder hacer una mejor comparación tendríamos que considerar las diferencias del tamaño de sus economías. Después de la Ciudad de México, el Estado de México y de Nuevo León, Jalisco es la cuarta entidad federativa que más aporta al PIB nacional. Durante el 2020, la producción de Jalisco representó el 89% de la producción de Nuevo León y el 75% de la del Estado de México.

Si consideramos estas diferencias en el tamaño de la producción de estos tres estados, la capacidad recaudatoria del gobierno de Jalisco repre-

senta apenas el 67.93% de la capacidad que tuvo el gobierno de Nuevo León durante ese año y el 70.98% de la del Estado de México. Esta baja capacidad recaudatoria ha sido consistente durante varios años, y en la actual administración no ha cambiado. En 2020, por ejemplo, la recaudación lograda por el gobierno estatal de Jalisco como porcentaje del PIB estatal, estuvo muy por debajo de los otros dos estados (véase cuadro 46.1).

Cuadro 46.1. Ingresos de gestión en 2020: Nuevo León, Estado de México y Jalisco			
Entidad	Ingresos de gestión* (pesos)	Ingresos de gestión como porcentaje del PIB	Ingresos de gestión per cápita (pesos)
Nuevo León	17 869 507 000	1.11%	3 490.48
Estado de México	20 850 708 700	1.07%	1 288.07
Jalisco	11 189 349 653	0.76%	1 426.33
* Los ingresos de gestión son los recaudados directamente por el gobierno estatal.			
Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León, Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de México; 2020.			

Esta debilidad recaudatoria, por supuesto implica también una debilidad en su capacidad de gasto.

Nuevamente en contraste con Nuevo León y el Estado de México, durante los tres primeros años del actual gobierno, los niveles de gasto público por habitante en Jalisco han sido consistentemente más bajos en Jalisco que en los otros dos estados (cuadro 46.2).

Esto indica no solo que la capacidad de gasto sigue tendiendo al estancamiento, sino que se mantiene en niveles más bajos en comparación con otras entidades federativas. Esto no ha cambiado en los primeros tres años de gobierno de la presente administración, y aún es pronto para poder saber si este gobierno está llevando a cabo acciones que impacten positivamente la capacidad estructural de gasto del estado; esperemos que sea así.

Cuadro 46.2. Gasto per cápita real: Jalisco, Nuevo León y Estado de México (valores reales a precios de marzo de 2022)

Año	Jalisco	Nuevo León	Estado de México
2018	16 329.61	24 228.93	22 531.55
2019	16 575.34	22 366.60	20 747.60
2020	17 891.23	22 652.03	19 352.69
2021	16 015.36	21 632.81	18 309.63

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León, Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de México; varios años.

La conducción coyuntural de gasto

La contracción económica de 2019 y la pandemia por la covid-19 determinaron el comportamiento del gasto durante los primeros tres años de esta administración.

Aun cuando a diferencia del PIB nacional, en el 2019 la producción de Jalisco logró un ligero crecimiento, la actividad económica en el estado comenzó a contraerse a partir del tercer trimestre de ese año. A pesar de la desaceleración económica, en su primer año de gobierno la actual administración logró crecer su gasto 2.77% en términos reales y 1.5% en términos per cápita. Este comportamiento contrasta con la caída de 1.31% durante el último año del gobierno de Aristóteles Sandoval en 2018, aún cuando la economía no se desaceleró. Igualmente contrasta con lo ocurrido en otros estados como Nuevo León, que a pesar de haber tenido un mayor incremento en su PIB anual que el que Jalisco tuvo, vio disminuido su nivel de gasto público (cuadro 46.2).

El inicio de la caída en la actividad económica de Jalisco en el tercer trimestre de 2019, coincidió con la contratación del crédito de 5 250 millones de pesos que se utilizarían a partir del siguiente año. El objetivo de este crédito parecería responder no solo a la demanda de ciertos bienes y servicios existente en ese momento, sino a una política encaminada a impulsar el desarrollo y el crecimiento de mediano y largo plazo. El crédito estuvo destinado desde su planeación a disminuir el rezago del sistema carretero del estado, y a la provisión de agua potable e infraestructura urbana, y no

fue pensado desde la lógica de una política de gasto que buscara incentivar la actividad económica en el corto plazo; sin embargo, la irrupción de la pandemia transformó este endeudamiento en el inicio de una política contracíclica.

Al inicio del 2020 la política de gasto del nuevo gobierno se vislumbraba bastante limitada. La asignación en el presupuesto de gasto para ese año era de 123 013 287 976 de pesos, que representaba un aumento nominal del 2.09% con respecto a la asignación presupuestaria modificada con la que se cerraba el 2019. Sin embargo, ya en el mes de diciembre de 2019, al momento de aprobarse este nuevo presupuesto, la inflación esperada reportada en la encuesta del Banco de México era de 3.44%, lo cual implica que en términos reales el gasto propuesto en términos reales para el 2020 era 1.29% menor al del año anterior; es decir, al momento de aprobarse, el valor esperado del presupuesto para el 2020, ya representaba una menor cantidad de bienes y servicios que los que el gobierno del estado había provisto en el año previo. Esta contracción en el gasto real esperado para el 2020, ocurría aun considerando los 5 250 millones de pesos del crédito. El gobierno estatal sabía ya, que el gasto para el 2020 muy probablemente caería por debajo del del año anterior.

La tendencia decreciente del gasto real se mantenía con el presupuesto de egresos aprobado a finales del 2019, pero el impacto negativo de la pandemia alteró momentáneamente esta tendencia.

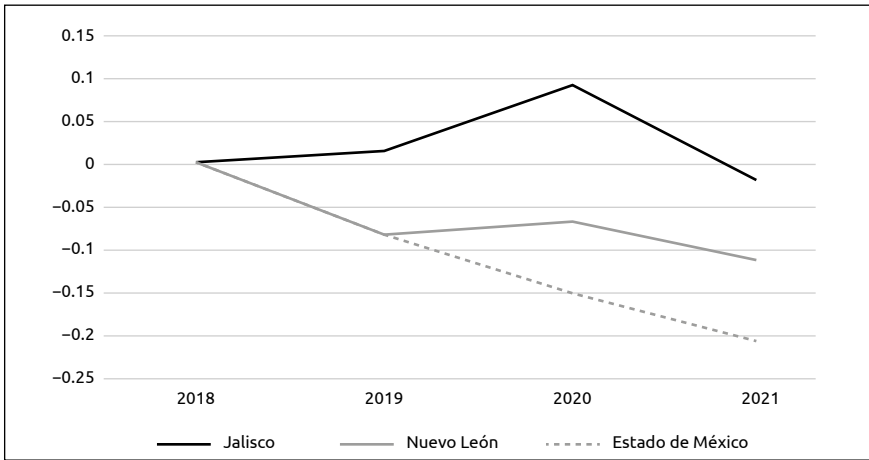
Al finalizar el año 2020, la asignación presupuestal se había modificado hasta alcanzar los 137 020 639 864.90 pesos, poco más de 14 000 millones de pesos por arriba del presupuesto inicial. Al final del segundo año de la administración, el gobierno había gastado finalmente 135 676 934 194.25 pesos. A mediados del 2020, se contrataron nuevos créditos por un monto total de 6 200 millones de pesos para contrarrestar los efectos negativos de la pandemia. El discurso del gobierno estatal buscaba posicionarlo como un gobierno con la capacidad de intervenir y conducir la economía local frente a los ciclos causados por choques adversos; algo inusual, en la práctica y en el discurso, entre los gobiernos locales en México.

Fueron nueve los gobiernos estatales que contrataron empréstitos durante los primeros meses de la pandemia: Baja California, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, Michoacán, Oaxaca, Quintana Roo y Yu-

catán. Únicamente dos de estos gobiernos, el de Guanajuato y el de Jalisco, declararon que la finalidad era buscar disminuir los efectos negativos de la pandemia e incentivar la economía. El resto argumentaron problemas de liquidez temporal.

La posición de un gobierno estatal que busca conducir la economía local en tiempos de crisis mediante su política fiscal, contrastó fuertemente con un gobierno federal que se abstuvo de aminorar la contracción económica anclado en la posición de mantener una política de austeridad, a pesar de las recomendaciones de diferentes organismos. Sin embargo, la capacidad de los gobiernos locales para conducir una política fiscal contracíclica que logre amortiguar la magnitud del impacto económico de una situación como la vivida durante la pandemia, es en realidad muy reducida. En el caso de Jalisco la capacidad para expandir el gasto fue insuficiente frente a la problemática económica y social. Aun así, no cabe duda de que esa expansión del gasto mitigó, aunque haya sido marginalmente, los efectos del cierre de la economía.

El crecimiento que mostró el gasto durante el primer año de gobierno, y los recursos crediticios que se obtuvieron en 2019, posibilitaron un mejor desempeño a lo largo de los tres años en comparación con otros estados que también adquirieron deuda durante el 2020. En la gráfica 46.4, se compara la trayectoria de Jalisco, Nuevo León y el Estado de México, suponiendo que en el 2018 hubieran partido del mismo punto. Si bien, el gobierno de Nuevo León también contrajo deuda en el 2020, es claro que el crecimiento que tuvo el gasto en Jalisco en el 2019 y los recursos crediticios adquiridos, le permitieron terminar el 2021, en una mejor posición que Nuevo León con respecto a sus niveles en el 2018; esto aun cuando la contracción en el 2021 fue más fuerte en Jalisco. El Estado de México que no acudió al endeudamiento, finalizó el 2021 mucho más por debajo que Jalisco y Nuevo León, con relación a su gasto en 2018.



Gráfica 46.4. Trayectorias del gasto per cápita; Jalisco, Nuevo León y Estado de México (escala logarítmica)

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León, Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de México; varios años.

La pandemia determinó las decisiones sobre el gasto agregado, y su trayectoria durante la primera mitad de esta administración; también afectó su distribución, aunque en menor medida. La debilidad del Estado en su capacidad de gasto restringe la flexibilidad en su distribución. Aun cuando este es el caso en Jalisco, existen algunos movimientos limitados que no solo pueden reflejar respuestas coyunturales del gobierno; también en ocasiones, reflejan alguna estrategia de desarrollo, así como sus preferencias ideológicas.

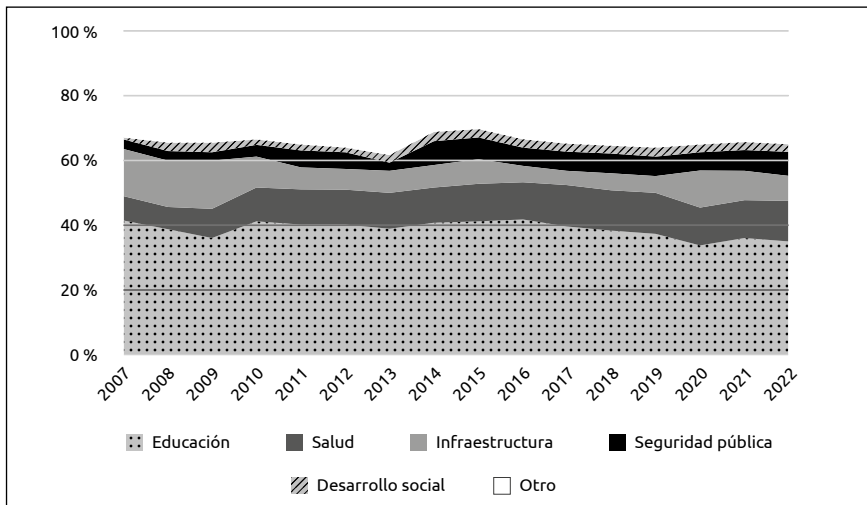
La distribución del gasto

La distribución del gasto que han hecho las tres últimas administraciones ha variado muy poco, sobre todo en los cinco temas que tienen más peso en el presupuesto: educación, salud, seguridad pública, infraestructura y desarrollo social.

Como se puede ver en la gráfica 46.5, estos temas concentran aproximadamente el 65% del presupuesto total. Esto no ha cambiado al menos en los últimos quince años y tampoco ha variado en la actual administración.

Esta estabilidad no es más que el resultado rigideces que se desprenden de una nómina muy pesada y de los costos de insumos y servicios imprescindibles para la operación de estas instituciones. Si bien el resto de las dependencias presentan rigideces similares, tienen un peso mucho menor dentro del presupuesto total. Estas rigideces, que son normales, cuando los recursos son muy restringidos, dejan muy poco margen para moldear la distribución presupuestaria de los gobiernos en turno.

El presupuesto destinado a la Secretaría de Educación del estado es por mucho el más amplio; le sigue el de la Secretaría de Salud. Cada año, estas dos dependencias absorben alrededor del 50% del gasto total.



Gráfica 46.5. Participación porcentual del gasto en educación, salud, infraestructura, seguridad pública y desarrollo social en el gasto total, 2007-2022

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

A pesar del peso presupuestario que tienen estas dos dependencias, sus recursos siguen siendo insuficientes. En 2020, el 38.08% de la población en Jalisco carecía de servicios de salud y el rezago educativo llegaba al 15.36% (Coneval, 2020). La limitación de recursos y provisión insuficiente de servicios, hacen muy complicada cualquier modificación en la distribución del gasto. En estas condiciones, los cambios de la distribución presupuestaria más que las preferencias, reflejan las urgencias que los gobiernos en turno enfrentan. Durante los tres primeros años del gobierno

de Enrique Alfaro, los ingresos crediticios extraordinarios pudieron haber permitido una mayor flexibilidad de las decisiones sobre la distribución presupuestaria; desafortunadamente la pandemia volvió constreñir las posibilidades distributivas.

Gasto en educación

Aun cuando la participación del gasto en educación se ha mantenido estable y en términos nominales presenta una tendencia a aumentar, en términos reales la historia es completamente diferente.

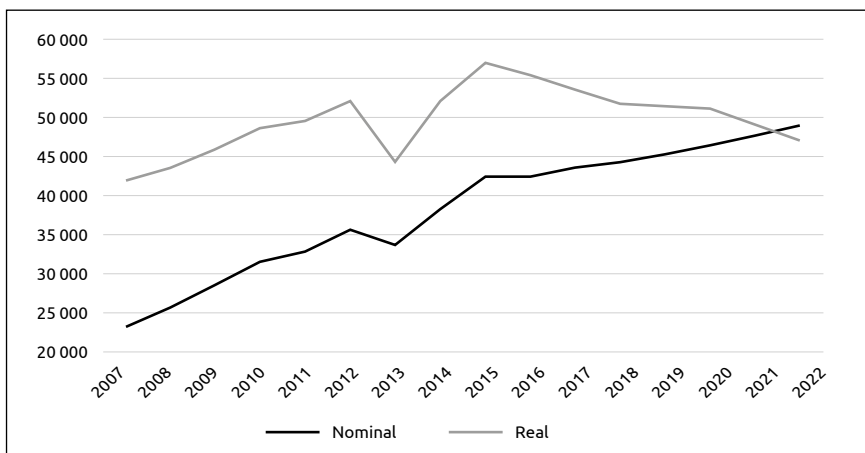
Casi la totalidad del gasto destinado al tema de educación, el 97%, corresponde al presupuesto destinado a la Secretaría de Educación y la Universidad de Guadalajara. Durante el periodo que abarca los dos gobiernos estatales anteriores y hasta la fecha, los recursos monetarios destinados a la Secretaría de Educación y a la Universidad de Guadalajara han tenido una tendencia creciente, como puede verse en la gráfica 46.6. Sin embargo, el valor real de este gasto ha ido cayendo continuamente desde el 2015. En los tres años que lleva la actual administración esta caída ha continuado año con año.

En el 2019, este gasto se contrajo en 0.64% con respecto al presupuesto del año anterior; el siguiente año cayó nuevamente en 0.90% y, finalmente, en 2021 la reducción fue aún mayor, de 4.18%. De acuerdo con lo presupuestado en el 2022 para estas dos instituciones y, si se ejerciera la totalidad ese presupuesto, se cerraría el año con una caída de 3.75% con respecto al año anterior.

Esto quiere decir, que durante los tres primeros años de gobierno, este presupuesto que aunque se ha reducido en 5.67%, mientras que en términos per cápita cayó en 8.94% y pasó de 6 352.52 a 5 784.48 pesos (véase cuadro 46.3).

Esta caída continua se debe principalmente a la disminución de los recursos etiquetados que destina el gobierno federal al rubro educativo. La mayoría de los recursos destinados a educación se concentran en la Secretaría de Educación y provienen del gobierno federal. En los últimos años alrededor del 60% del presupuesto de la Secretaría de Educación Jalisco provienen de transferencias federales, mientras que el otro 40% los aporta el gobierno de Jalisco.

PRESUPUESTO Y GASTO PÚBLICO



Gráfica 46.6. Gasto en educación; nominal y real (millones de pesos, valores reales a precios de marzo de 2022)

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, varios años.

Cuadro 46.3. Gasto en educación: valores nominales, reales y per cápita, 2018-2022

Año	Nominal	Real (precios de 2022)	Per cápita real (precios de 2022)
2018	43 972 532 696.54	51 834 841 447.26	6 365.52
2019	45 268 702 817.21	51 500 230 736.30	6 246.26
2020	46 358 126 382.27	51 032 723 890.65	6 113.06
2021	47 638 969 023.09	48 894 080 058.18	5 784.48
2022	48 990 207 786.12	47 059 362 156.83	5 498.61

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, varios años.

Mientras que el valor real de los recursos provenientes del gobierno federal ha ido cayendo de manera consecutiva entre 2018 y 2021, en los dos primeros años del actual gobierno los recursos que invirtió el gobierno estatal aumentaron, y aunque en el 2021 disminuyeron, durante todo el periodo registraron un aumento del 3.21%. Mientras tanto, la aportación federal a caído 8.5% en términos reales; esta disminución es la que ha determinado la caída de 3.99% que sufrió el gasto total en educación durante la primera mitad de la administración y que el gobierno estatal no ha podido detener (cuadro 46.4).

Cuadro 46.4. Gasto en educación: recursos no etiquetados y recursos etiquetados, 2018-2021 (precios de 2022, clasificación funcional de la cuenta pública)

Año	Recursos estatales	Recursos etiquetados	Total
2018	20 190 183 742.39	32 366 325 620.46	52 556 509 362.85
2019	21 676 541 059.11	32 140 765 413.86	53 817 306 472.97
2020	22 059 417 720.34	31 158 509 209.37	53 217 926 929.71
2021	20 839 458 994.55	29 615 006 470.11	50 454 465 464.66

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, varios años.

Es evidentemente la gravedad que implica la constante contracción del gasto educativo que se ha vivido en los últimos años en el estado y las implicaciones negativas que esto tiene para los jaliscienses y sus posibilidades de desarrollo. Pero esto se agrava aún más en un contexto en el que, además del rezago educativo ya existente, la emergencia sanitaria deterioró el proceso de aprendizaje en general y acrecentó la desigualdad educativa.

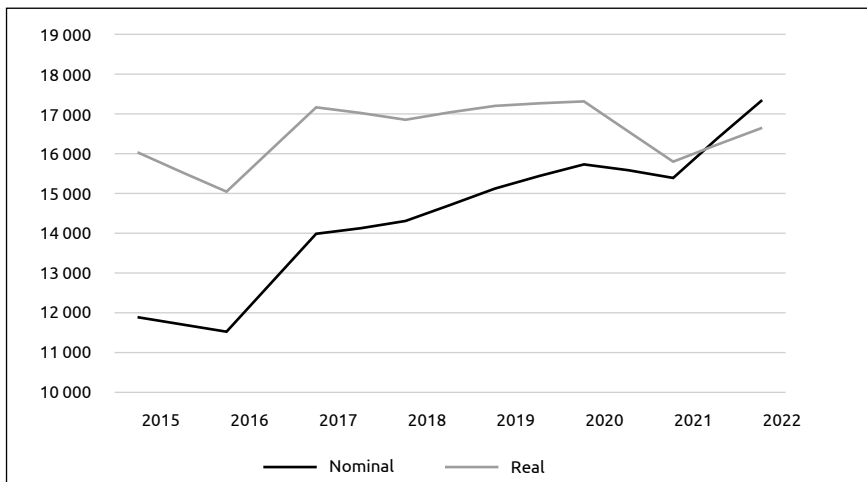
Gasto en salud

En cuanto al gasto en servicios de salud, contrariamente a lo que se esperaba, el mayor incremento que se ha observado durante los tres primeros años de la administración, ocurrió en el 2019 y no durante el momento más crítico de la pandemia. Mientras que en el primer año de gobierno el monto presupuestado para la Secretaría de Salud aumentó 5.12% en términos nominales, al siguiente año, cuando inició la pandemia y se dio el periodo de mayor gravedad, el aumento fue menor, de 4.42% (cuadro 46.5).

Esto significó un aumento de 0.75% en términos reales, que quedó muy por debajo del incremento de 2.77% que tuvo el gasto total. Si bien es cierto que la cobertura de servicios de salud recae principalmente en las instituciones federales, la pasividad presupuestal del gobierno estatal mostró ante la gravedad de la crisis sanitaria, no puede menos que generar cuestionamientos sobre su capacidad y desempeño, al menos en lo que se refiere a la provisión de servicios de salud.

Al siguiente año, en el 2021, tanto el gasto nominal como el real se redujeron. Al finalizar el año el gasto ejercido fue 8.82% menor que el del año anterior, con lo que se alcanzó el nivel más bajo que se ha tenido desde el 2017, a pesar de que la crisis de salud continuaba presente (gráfica 46.7). Esta respuesta, poco correspondió a los momentos que se vivieron durante el 2020 y el 2021, más aún cuando la cobertura de servicios de salud se había reducido un año atrás.

El sistema de salud del estado, aunque relativamente pequeño, es de enorme importancia para las personas que no tienen acceso a la seguridad social, sobre todo a partir de la desaparición del Seguro Popular. Sabemos que en 2018, el 19.4% de los habitantes de Jalisco no tenían acceso a servicios de salud; para el 2020, en medio de la pandemia, era ya el 38.08% (Coneval, 2018, 2020). La desaparición del Seguro Popular sin haber tenido siquiera los cimientos de la institución que suplierá su cobertura y que hasta el día de hoy no sigue siendo sino una interrogante, nos deja en un estado de incertidumbre sobre la suerte que podría correr más de la tercera parte de la población del estado frente a alguna contingencia de salud; la urgencia de fortalecer el sistema estatal de servicios de salud pública es más que evidente, sin embargo, en lo que va de la administración, el gasto en salud ha caído en 6.32% con respecto al 2018.



Gráfica 46.7. Gasto en salud: nominal y real, 2015-2022 (millones de pesos, valores reales a precios de marzo de 2022)

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, varios años.

El gasto aprobado para 2022 es notoriamente mayor al del año anterior; si se ejerciera ese presupuesto los recursos para la atención a la salud habrán aumentado 5.4% en este año. Aunque aún es muy pronto para saberlo con certeza, es posible esto refleje la intención de fortalecer el sistema de salud y sea el inicio de un presupuesto creciente durante lo que queda de la administración. Como sea, este aumento en el 2022 no alcanza para recuperar el presupuesto que se tenía en el 2018.

Cuadro 46.5. Gasto en salud: nominal, real y per cápita, 2018-2022			
Año	Nominal	Real (precios de 2022)	Per cápita
2018	14 305 446 086.17	16 863 168 413.06	2070.86
2019	15 115 714 764.96	17 196 476 567.30	2085.69
2020	15 738 400 434.58	17 325 473 284.69	2075.37
2021	15 390 705 001.32	15 796 234 862.53	1868.80
2022	17 346 966 971.56	16 663 272 885.08	1947.01
Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, varios años.			

Gasto en seguridad pública

Como resultado de la crisis de inseguridad que desde hace varios años se vive en el estado y en el resto del país, a partir del 2016, el tema seguridad pública y la prosecución de los delitos tomó el tercer sitio dentro de la distribución del presupuesto total. En la gráfica 46.5 podemos ver cómo es que de los cinco rubros más importantes en la distribución del gasto, es este el que ha tenido el mayor crecimiento desde 2007 a la fecha.

Durante la primera mitad del gobierno actual, este gasto ha tenido un crecimiento en términos reales de 14.28% con relación al presupuesto que ejerció la antigua Fiscalía General del Estado en el 2018. De 2018 a 2019, este gasto registró un aumento de 11.04%, el más fuerte en lo que va de la administración, muy por arriba del crecimiento de 2.77% que tuvo el gasto total. En el siguiente año continuó aumentando y tuvo una tasa de crecimiento de 4.56%, pero en el 2021 se revirtió y cayó en 1.57%.

Actualmente el gasto destinado a seguridad se distribuye principalmente en tres dependencias: la Fiscalía Estatal, La Secretaría de Seguridad y la Coordinación General Estratégica de Seguridad. Esta distribución también ha variado en los tres primeros años de gobierno. Evidentemente las áreas operativas, la Secretaría de Seguridad y la Fiscalía Estatal, son las que ejercen un mayor presupuesto, particularmente la Secretaría de Seguridad. Sin embargo, quien ha tenido un crecimiento sostenido de su gasto en los tres años, además de ser el de mayor magnitud, es la Coordinación General Estratégica. Es posible que esta distribución presupuestal responda a una búsqueda de dar coherencia y articular en una sola estrategia los esfuerzos de combate y prevención del delito que se llevan a cabo desde diferentes frentes.

**Cuadro 46.6. Distribución del gasto en seguridad pública, 2018-2021
(precios de 2022)**

Año	Secretaría de Seguridad	Fiscalía Estatal	Coordinación General Estratégica de Seguridad	Total
2018	-	-	-	7 207 800 799.41*
2019	5 281 701 479.64	2 413 126 939.19	308 978 506.92	8 003 806 925.75
2020	4 835 789 057.72	2 567 435 101.28	966 261 943.34	8 369 486 102.34
2021	4 506 034 370.98	2 428 429 753.25	1 303 290 214.26	8 237 754 338.49

* Corresponde al gasto ejercido por la Fiscalía General del Estado.

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, varios años.

En contraste, el gasto real ejercido desde la Secretaría de Seguridad ha caído de forma constante en estos tres años de gobierno, mientras que la Fiscalía también ha vivido una reducción en el 2021. Estas reducciones sorprenden ante el ambiente de inseguridad que se vive en el estado. Los datos de inseguridad y violencia en Jalisco siguen siendo alarmantes y no se percibe una reducción significativa de los mismos, y si bien las tareas de seguridad corresponden a los tres órdenes de gobierno, la realidad indica que los esfuerzos del gobierno estatal siguen rebasados y que los recursos destinados en estas tareas están muy lejos de ser los suficientes. Frente a

la crisis de seguridad que se vive a nivel nacional y estatal, es imperante el fortalecimiento de las tres áreas que conforman el sistema de seguridad del estado; en este contexto, la disparidad que se observa en la dinámica presupuestaria en estas tres instituciones, no puede más que explicarse por la debilidad presupuestaria del gobierno estatal, ya de por sí evidente.

Gasto en infraestructura

De los cinco temas con mayor peso presupuestal, el que más variación presenta a lo largo del tiempo es el gasto que se ha destinado a la dependencia encargada de la inversión en infraestructura. Esta variación se explica por dos razones. Una es que el financiamiento grandes proyectos se da mediante créditos a los que solo se recurre esporádicamente por lo que el gasto aumenta abruptamente para luego volver a reducirse. La segunda razón, es que a diferencia de otras dependencias cuyo gasto inercial es muy elevado y difícil de reducir, como es el caso de la Secretaría de Educación y la Secretaría de Salud, el gasto corriente de la dependencia encargada de la obra pública es mucho más ligero, pero lo más importante es que la inversión en obra pública se puede aplazar mientras que el gasto en educación y en salud es casi inamovible. Por supuesto esto es la causa de los importantes rezagos de infraestructura que se tienen en el estado.

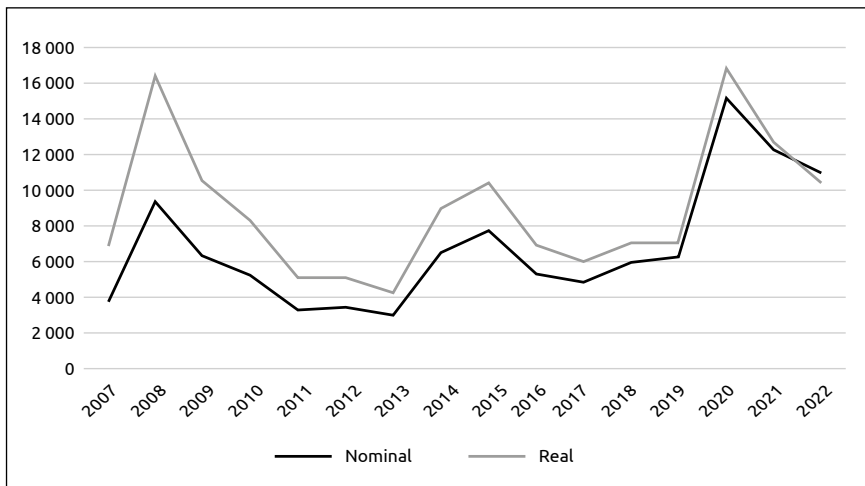
Esto mismo ha tenido además otro efecto igualmente perverso; el gasto inercial de otras dependencias se ha ido expandiendo en el tiempo a expensas del gasto en inversión pública. En la gráfica 46.8, se puede ver como la participación del gasto en infraestructura a tendido a un adelgazamiento en el tiempo, principalmente a partir del 2010.

Esta administración inició con una apuesta importante por la construcción y mejoramiento de infraestructura. En su primer año de gobierno, el gasto nominal en infraestructura aumentó 4.73%, lo que significó un incremento de 1.08% en términos reales. Durante 2020 el financiamiento crediticio disparó este presupuesto y su porcentaje de participación en el gasto total; una vez que se ejerció la mayor parte de estos recursos, el presupuesto se contrajo, al igual que su participación en el gasto total y en 2021 cayó en 24.49%. Para 2022, el presupuesto aprobado aún más bajo que lo gastado en 2021, aunque 48.49% mayor que el que se ejerció en el

primer año de gobierno. Habrá que esperar para ver si el actual gobierno revierte la tendencia decreciente de la inversión en infraestructura que se venía arrastrando de años anteriores y logra proveer de mayor estabilidad este presupuesto.

La inversión en infraestructura del actual gobierno se dirigió principalmente a disminuir el rezago carretero en el estado y al sistema de provisión de agua potable. Sin embargo, buena parte de los recursos en el proyecto carretero, se destinaron al mantenimiento de los caminos ya existentes, lo cual era una tarea necesaria y urgente. Esta inversión evidencia la apuesta del actual gobierno por buscar proveer condiciones que permitan el desarrollo en diferentes regiones del estado, más allá de las grandes ciudades y las áreas metropolitanas.

Lo preocupante es que también nos deja ver las fuertes limitaciones del gobierno para por lo menos mantener la infraestructura existente, lo cual, pareciera, no puede hacerse si no es a partir de endeudamiento.



Gráfica 46.8. Gasto en infraestructura: nominal y real, 2007-2022 (millones de pesos)

Nota: valores reales a precios de marzo de 2022.

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, varios años.

Gasto en asistencia social

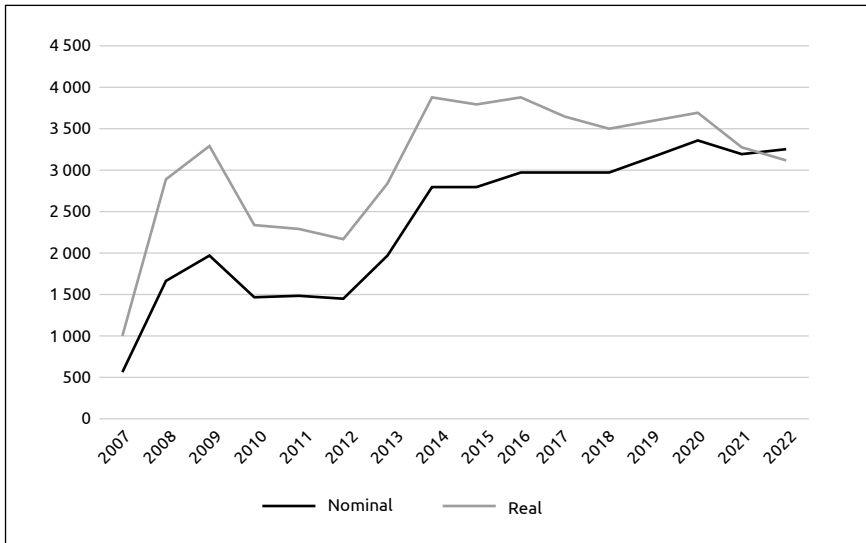
El quinto lugar en la distribución del gasto lo ocupa el presupuesto destinado a las instituciones encargadas de ofrecer apoyos directos a las personas con mayor vulnerabilidad económica. Desde el 2007, después del gasto en seguridad, la proporción del gasto total destinado a desarrollo social es el que ha tenido un mayor crecimiento entre los cinco temas principales. Su participación en el gasto es, de estos cinco temas, la que probablemente refleje las preferencias ideológico-partidistas de cada gobierno, como respuesta a los compromisos con su electorado. Durante el gobierno de González Márquez, la participación promedio del gasto destinado a lo que fue la Secretaría de Desarrollo Humano fue de 2.06%. En el siguiente periodo de gobierno, la participación promedio de la extinta Secretaría de Desarrollo e Integración Social fue de 2.79%, y en lo que va de la administración de Alfaro, en promedio se ha asignado el 2.51% al Sistema de Asistencia Social.

Independientemente de las diferentes preferencias de cada administración, este gasto destinado a la asistencia social, en términos reales ha tenido una tendencia decreciente desde el 2014, que parecía modificarse con el cambio de gobierno en el 2018.

Después de un caída acumulada del 10% en los dos últimos años del gobierno de Aristóteles Sandoval, en el primer año de la presente administración se registró un aumento de 2.83%. Este incremento en el presupuesto destinado al Sistema de Asistencia Social se vio acompañado de un importante aumento del 19.42% en el monto real destinado a la partida de ayudas sociales, lo que refleja el crecimiento en la cobertura de los programas que ofrecen apoyos directos a las personas (cuadro 46.7).

En 2020 el gasto del Sistema de Asistencia Social tuvo un aumento de 2.89%, similar al del año anterior. Aunque esto pareciera un aumento muy pequeño frente al fuerte impacto tuvo la pandemia sobre los ingresos de la mayoría de los hogares, la partida de apoyos sociales más que se duplicó y alcanzó un aumento del 150.79%. Muchos de los apoyos sociales fueron por supuesto coyunturales y correspondieron a acciones y programas temporales, por lo que para 2021 estos apoyos volvieron a reducirse a niveles incluso menores que los que se tuvieron el año anterior a la pandemia (cuadro 46.7). Al igual los recursos destinados a apoyos sociales, el gasto

para el Sistema de Asistencia Social se recortó y cayó al nivel más bajo que se ha tenido desde 2014 (gráfica 46.9).



Gráfica 46.9. Gasto en asistencia social: nominal y real, 2007-2022 (millones de pesos)

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, varios años.

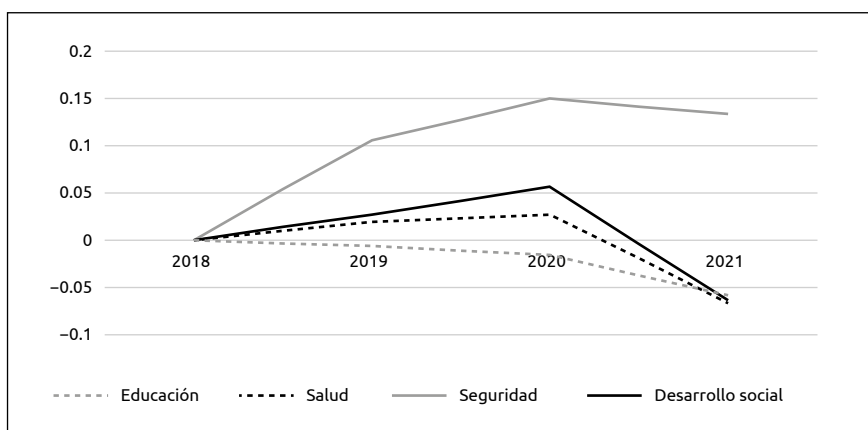
Nuevamente, la respuesta del gobierno frente a la pandemia desdibuja sus preferencias en cuanto a su política de gasto en asistencia social. No obstante, el presupuesto autorizado para este año muestra una nueva contracción. El gasto real asignado para el Sistema de Asistencia Social, e incluso el presupuesto nominal para ayudas sociales, son los más bajos que se han registrado durante lo que va de la administración. Pareciera pues, que el actual gobierno tiene una tendencia hacia un menor gasto en asistencia social, que podría estar determinada por sus propias preferencias de política pública y por las características de su base electoral; de otra forma, no se podría explicar la reducción del gasto en este rubro, en un estado en el que después de la pandemia el número de personas en pobreza aumentó en alrededor de 395 500, con 53 000 de ellas en pobreza extrema.

Cuadro 46.7. Gasto ejercido en ayudas sociales y en el Sistema de Asistencia Social, 2018-2022

Año	Ayudas sociales		Sistema de Asistencia Social*	
	Nominal	Real (precios de 2022)	Nominal	Real (precios de 2022)
2018	1 887 195 379.33	2 224 613 851.14	2 962 970 054.59	3 492 730 162.52
2019	2 335 298 616.79	2 656 765 397.19	3 156 992 323.71	3 591 569 790.91
2020	6 052 667 762.06	6 663 023 605.77	3 356 891 543.89	3 695 403 164.07
2021	2 098 961 385.87	2 154 266 943.31	3 194 596 857.98	3 278 771 326.94
2022	1 540 614 500.00	1 479 894 431.48	3 252 865 257.76	3 124 660 439.91
* Los montos del año 2018 corresponden al presupuesto de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social.				
Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, varios años.				

La gráfica 46.10, recapitula el comportamiento de las áreas con mayor peso en el presupuesto sin considerar la de la inversión en obra pública que está determinada por los ingresos crediticios. En la gráfica se puede observar como al finalizar la primera mitad del periodo de gobierno actual, la única área que alcanzó un nivel de gasto más alto que el que tuvo al inicio del gobierno es seguridad pública.

Desarrollo social y salud tuvieron aumentos durante el primer y segundo año para después caer por debajo del nivel con el que iniciaron la administración; finalmente educación ha tenido una caída continua en los tres años, aunque como se explicó líneas atrás, se debe a la contracción de los recursos etiquetados provenientes del gobierno federal.



Gráfica 46.10. Trayectorias del gasto real total en educación, salud, seguridad y desarrollo social (escala logarítmica), 2018-2021

Fuente: elaboración propia con datos de la Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, varios años.

El presupuesto para una estrategia de desarrollo y el descuido de los programas focalizados

Buena parte de la inversión en obra pública que este gobierno ha realizado se concentró en el mantenimiento y la ampliación de la infraestructura carretera y para el tratamiento y la provisión de agua. Esto se ha acompañado del fortalecimiento de las dependencias encargadas de impulsar el desarrollo de zonas fuera de las ciudades y las áreas metropolitanas del estado. Durante los primeros tres años de gobierno, además del gasto total en seguridad y el presupuesto de la Coordinación General Estratégica de Seguridad, la única dependencia que ha visto crecer su gasto de manera continua e importante, es la Coordinación General Estratégica de Gestión del Territorio. Junto con esto, durante el primer año de gobierno, las dos dependencias que tuvieron incrementos muy altos en su gasto fueron la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Regional y el Sistema de Gestión Integral del Agua, cuyo antecedente era el Sistema de Servicios de Agua Potable. Esto pareciera reflejar no solo una política dirigida a reducir los rezagos existentes en infraestructura, sino una estrategia que busca aprovechar el fuerte desempeño que el sector agropecuario jalisciense tiene

a nivel nacional, para impulsar el desarrollo rural y regional mediante el fortalecimiento actividades agropecuarias entre los pequeños productores y la provisión de mejor infraestructura. El fortalecimiento de este gasto en contraste con la tendencia a la baja del presupuesto para la asistencia social, puede ser indicativo de la apuesta por una estrategia de desarrollo de mediano y largo plazo enfocada en el fortalecimiento productivo y el crecimiento económico regional y de sus zonas rurales, más que de una estrategia de desarrollo basada en la mitigación de las condiciones de pobreza mediante transferencias directas.

La estrategia, parece considerar el desarrollo del sector agropecuario como el elemento de arrastre para el desarrollo de los mercados locales y la productividad de las zonas rurales del estado.

Esto mismo contrasta con la distribución del gasto en dependencias relacionadas con el desarrollo de otros sectores productivos, como la Secretaría de Turismo cuyo presupuesto tuvo un aumento hasta el tercer año de gobierno, o la misma Secretaría de Desarrollo Económico que únicamente tuvo un aumento durante el 2020 como parte de la respuesta del gobierno frente a la pandemia.

Así, la forma en como esta administración ha distribuido su gasto parece responder a una política de desarrollo para el estado a partir del impulso de la capacidad productiva fuera de las áreas metropolitanas y en las zonas rurales, y no solo a una demanda coyuntural de bienes y servicios de diferentes sectores de la sociedad.

Esta lectura se basa principalmente en la dirección que se le ha dado al gasto extraordinario en infraestructura que proviene de los nuevos empréstitos contratados por esta administración. Un presupuesto escaso destinado principalmente al gasto inercial para la operación cotidiana de los principales servicios provistos por el gobierno, deja muy poco margen para su distribución en función de alguna estrategia de desarrollo. Esto, junto con un contexto de crisis como el que se ha vivido en la primera mitad del actual gobierno, refuerza la respuesta coyuntural de la distribución presupuestal y hace aún más complicado identificar la estrategia de desarrollo que en particular se pudiera estar implementando, si es que siquiera hubiese alguna.

Independientemente del gasto extraordinario proveniente del endeudamiento, y del gasto inercial que representa la gran mayoría de los egresos,

existe un gasto concentrado en los diferentes programas estatales que se operan en la gran mayoría de las dependencias del gobierno. Si bien su peso presupuestal es pequeño, estos programas tienen una gran relevancia para la estrategia de desarrollo que cualquier gobierno pretenda implementar. Es a través de estos programas que se pueden canalizar recursos de manera focalizada para alcanzar objetivos bien definidos, que resuelvan los rezagos que la dinámica del gasto inercial va dejando en el camino. Estos programas son los tiros de precisión que el gobierno puede llevar a cabo; el cuidado de su diseño y el constante aprendizaje y evaluación para su mejoramiento son procesos fundamentales para lograr objetivos importantes aprovechando al máximo los escasos recursos con los que se cuenta. El proceso continuo de evaluación y seguimiento de estos programas es una parte integral del proceso de las políticas públicas y del mejor aprovechamiento del gasto público. No obstante, pareciera que la actual administración no entiende de la importancia de estos procesos. Para 2018, Jalisco se había constituido como punta de lanza a nivel nacional en este tema; el gobierno jalisciense había logrado institucionalizar estos procesos y consolidar una agencia encargada de llevarlos a cabo. Sin embargo, durante la actual administración se abandonó el proceso de seguimiento, evaluación y rediseño de los programas gubernamentales estatales, lo cual muy probablemente ha mermado la eficacia y eficiencia de muchas de las acciones y programas que esta administración ha implementado. Este desdén por los procesos evaluativos de la política pública, transforma un gasto que podría ser dirigido con mayor eficiencia, en una parte más del gran presupuesto que se comporta de manera inercial; esto, sin duda ha sido una pérdida importante en la eficiencia del proceso de gasto y de los beneficios sociales que podría generar.

A manera de recapitulación

Los primeros tres años de esta administración, en términos presupuestales, transcurrieron en un contexto donde, continuando con una tendencia que se viene arrastrando desde años atrás, la capacidad de gasto del Estado tuvo un crecimiento muy pobre. Frente a las restricciones que esto implica, se han mantenido los niveles nominales de gasto inerciales en las

áreas con mayor peso presupuestal como educación y salud, pero esto ha implicado un declive en sus presupuestos reales y por lo tanto una contracción en la provisión de servicios y bienes que difícilmente se revertirá en los siguientes años.

La crisis sanitaria restringió las posibilidades de distribución del gasto y durante el segundo año de gobierno únicamente los presupuestos en salud y en asistencia social aumentaron como respuesta a la pandemia y al cierre de la economía. En los dos casos, este incremento fue temporal y le siguió un retroceso importante para el siguiente año.

De los cinco temas de mayor importancia presupuestal, el único en el que se observa un crecimiento continuo de su gasto durante los primeros tres años de esta administración, fue el de seguridad pública. Sin embargo, la realidad que vivimos nos hace saber continuamente que los recursos siguen siendo insuficientes; la disparidad que se observa en la dinámica presupuestal de las tres instituciones que componen el sistema de seguridad estatal, solo confirma la sabida debilidad presupuestaria que el gobierno estatal ha mantenido desde hace varios años y que la actual administración no ha logrado revertir.

El desarrollo y el crecimiento económico del estado, además de depender de factores como la seguridad, los niveles educativos y la salud de las personas, requiere de infraestructura que impulse la dinámica productiva. Sin embargo, históricamente la inversión obra pública e infraestructura se financia primordialmente mediante empréstitos, limitados por los ingresos gubernamentales futuros y que hoy no se vislumbran crecientes, al menos para los siguientes años. Además, de la falta de cambios estructurales para fortalecer la capacidad presupuestaria del gobierno estatal y el endeudamiento al que ya ha recurrido la actual administración, limitan y hacen poco probable que observemos una tendencia creciente de este rubro en lo que resta del periodo de gobierno.

La inercia presupuestal, concentrada principalmente en las áreas de educación y salud, seguirá dominando el comportamiento del gasto y dejando muy poco margen de maniobra para un uso estratégico del presupuesto, por lo que sería muy valioso retomar el proceso de seguimiento y evaluación que garantice la mayor eficiencia de los programas estatales que operan las diferentes dependencias y que son elementos fundamentales para cualquier estrategia de desarrollo que se busque llevar a cabo.

Al igual que ha ocurrido con gobiernos anteriores, al menos durante este primer periodo de la administración de Enrique Alfaro, no se llevó a cabo ningún esfuerzo real para fortalecer la capacidad presupuestal del gobierno estatal. El reclamo por la revisión del pacto fiscal, no fue más que una estrategia de posicionamiento político carente de análisis y vacía de propuesta. El fortalecimiento presupuestal del estado Jalisco, no se puede construir a partir de la retórica de confrontación con el gobierno federal; requiere, entre otras cosas, de una reforma fiscal bien estudiada y diseñada. No obstante, si esto no se llevó a cabo durante los primeros años de gobierno, es improbable que se impulse durante los últimos años de la administración, ya cercanos al proceso sucesorio.

Desafortunadamente, no se trata ya solo de resolver un problema estructural que nos lleve a mejor puerto en el mediano y el largo plazo. En ausencia de una reforma que hubiera fortalecido la capacidad presupuestaria del gobierno de Jalisco, hoy sabemos que habremos de enfrentar un contexto poco favorable en los años venideros.

Un muy probable bajo crecimiento económico tanto a nivel global como nacional para los siguientes años, un ejecutivo federal que evidentemente seguirá disminuyendo los recursos para los gobiernos estatales, principalmente aquellos que no se alineen con su proyecto, la persistencia inflacionaria que se espera y el consecuente aumento de las tasas de interés, son factores que tendrán un impacto negativo en la capacidad de gasto del gobierno jalisciense. En este contexto la captación de ingresos, tanto propios como provenientes de las transferencias federales, seguramente se verá reducida; se tendrá que destinar una cantidad mayor de recursos al pago de la deuda y disminuirá la posibilidad de contratar mayores empréstitos; y finalmente el deterioro de la capacidad de compra, reducirá las posibilidades del gobierno para proveer bienes y servicios que los jaliscienses requieren.

Nunca es tarde, sin embargo, para iniciar una búsqueda seria de alternativas para fortalecer los ingresos y ampliar las posibilidades distributivas del presupuesto. Hoy es urgente buscar estas alternativas que permitan disminuir los efectos del mal temporal que se ve venir. El panorama inmediato no es alentador y desafortunadamente el margen de tiempo y de maniobra con el que cuenta el actual gobierno, es ya escaso, pero no por ello la construcción de mejores condiciones estructurales para

el fortalecimiento presupuestal del estado deja de ser su responsabilidad; esperemos que actúe en congruencia.

Referencias

- Banco de México (2019). *Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado. Diciembre 2019*. En <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/encuestas-sobre-las-expectativas-de-los-especialis/%7BE1660633-F4A3-16E4-DC1F-oD6095858678%7D.pdf>
- Banco de México (2022). *Encuesta sobre las expectativas de los especialistas en economía del sector privado. Mayo 2022*. En <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/encuestas-sobre-las-expectativas-de-los-especialis/%7B293E2EAF-17C3-6D4E-F289-96A636Fo435D%7D.pdf>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2018). *Informe de Pobreza y Evaluación 2018*. Jalisco, Ciudad de México: Coneval. En https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2018_Documentos/Informe_Jalisco_2018.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2020). *Informe Pobreza y Evaluación 2020*. Jalisco, Ciudad de México: Coneval. En https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_Jalisco_2020.pdf
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (s. f.). *Pobreza Municipal. Anexo estadístico*. En <https://municipal-coneval.hub.arcgis.com/pages/descargas>
- Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco (s. f.). En https://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/transparencia-fiscal/rendicion_de_cuentas/cuenta-publica
- Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de México (s. f.). En https://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/cuenta_publica
- Cuenta Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León (s. f.). En <https://www.nl.gob.mx/series/cuenta-publica-del-gobierno-de-nuevo-leon>
- Gobierno del Estado de Jalisco, Secretaría de Infraestructura y Obra Pública (s. f.). *Plan de Infraestructura Carretera 2019-2024* (presentación). En <https://>

siop.Jalisco.gob.mx/sites/siop.Jalisco.gob.mx/files/plan-de-infraestructura-carretera-2019-2024.pdf

Portal de deuda Pública del Gobierno del Estado de Jalisco (s. f.). En <https://deudapublica.Jalisco.gob.mx/>

Portal de Información Fiscal del Gobierno del Estado de Jalisco (s. f.). *Presupuesto de Egresos*. En https://transparenciafiscal.Jalisco.gob.mx/transparencia-fiscal/programatico_presupuestal/presupuesto-de-egresos

Portal de Información Fiscal del Gobierno del Estado de Jalisco (s. f.). En https://transparenciafiscal.Jalisco.gob.mx/transparencia-fiscal/rendicion_de_cuentas/deuda-p%C3%ABlica

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (s. f.). *Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios Vigente*. En https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Regist

47. Del plan de gobierno a la realidad presupuestaria

Andrés Barrios Arenas

Introducción

Seguir la ruta de cuáles son las prioridades, insuficiencias y omisiones de la planeación del gasto público a través de los presupuestos significa leer las verdaderas apuestas de los gobiernos más allá de lo que se establece en los planes e informes, o lo que se dice en los discursos. A través de un análisis de las asignaciones presupuestales en Jalisco pretendo analizar qué tan apegada la administración de Enrique Alfaro ha sido a las estrategias que estableció como gobierno, teniendo como marco de comparación el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024.

Utilizando la incipiente información disponible sobre la alineación de los programas sociales con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) hago un ejercicio para visualizar cómo es que las y los jaliscienses tenemos garantizado el acceso a nuestros derechos humanos desde la planeación del gasto. Finalmente, hago una reflexión basada sobre cómo se han llevado los procesos de aprobación del presupuesto por parte del poder Legislativo, y cómo es que esto se puede convertir en un instrumento político de control y negociación.

Presupuesto y el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024

De acuerdo con el artículo 40 de la Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios, en septiembre de 2019 el Gobierno

de Jalisco entregó al Congreso del Estado el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo, en el que se definieron los objetivos y proyectos estratégicos sobre los que el trabajo de la administración de Enrique Alfaro concentraría sus esfuerzos.

Los proyectos estratégicos son rutas de acción definidas por el gobierno para alcanzar cada uno de sus objetivos definidos. Se localizan en el capítulo seis del plan donde especifica qué dependencias son las responsables de impulsar cada uno de ellos. En las siguientes páginas hago un análisis para cada objetivo, calculando la variación de la asignación presupuestal de las dependencias designadas para dichos proyectos respecto al año anterior. Los montos presentados están a valores constantes de 2022, es decir, se quita el efecto de la inflación sobre la pérdida de valor del dinero con el tiempo (cada día el dinero nos alcanza para menos), haciendo que los pesos de 2019 “valgan” lo mismo que los de 2022. Con esto se pretende tener una aproximación que determine desde la visión presupuestal si han sido fortalecidas o no las dependencias encargadas de cumplir el plan.

Para el caso de las dependencias de nueva creación no se toma como variación presupuestal su asignación inicial, la cual está marcada con un asterisco. El supuesto es que su creación responde a fines distintos a los existentes en el diseño administrativo del gobierno anterior. Por ejemplo, en el objetivo 1: seguridad, justicia y estado de derecho se podría asumir que la variación negativa que sufre la Fiscalía estatal por -4 733 961 014 pesos sería para la creación de la Secretaría de Seguridad con un monto inicial de 4 520 018 037 pesos, sin embargo se aprecia que los recursos que recibe la Secretaría de Seguridad provienen de programas presupuestales que desaparecen para 2019, como son fortalecimiento institucional de la Fiscalía estatal (987 996 823 pesos) y fortalecer la atención temprana y la investigación especializada de delitos de la Fiscalía estatal (296 863 451.77 pesos), funciones que no son compatibles con la creada secretaría, además de que evidentemente la Fiscalía estatal deja de contar con esos recursos y capacidades con los que contaba en 2018. En todos los casos se omite integrar al análisis a la Secretaría General de Gobierno por no tener una naturaleza propia para atender las problemáticas relacionadas.

En la Ley de Planeación Participativa se contempla que una vez transcurridos tres años de gobierno, o de manera excepcional cuando exista suficiente justificación, se pueda actualizar el Plan Estatal de Gobernanza

y Desarrollo. Después de evaluar el desempeño del plan publicado en 2019 y ante los cambios derivados por la pandemia, el Gobierno de Jalisco realizó una actualización al plan en marzo de 2022. No tomamos como referencia la versión actualizada por ser atemporal al periodo del presente análisis (presupuestos autorizados en 2019-2022). Es importante tomar en cuenta que posterior a la publicación del plan y a la autorización del presupuesto del año 2020 se vivió el brote de la pandemia de la covid-19, que obligó a reestructurar los esfuerzos que fueron planeados cuando no se tenía noticia de su existencia, afectación que se debería de ver reflejada en los presupuestos autorizados para los años 2021 y 2022.¹

Objetivo 1. Seguridad, justicia y Estado de derecho

En este objetivo se definen los siguientes proyectos estratégicos encaminados a las siguientes dimensiones: reinserción social, atención integral a víctimas, prevención psicosocial y fortalecimiento de las policías y cultura cívica. En el siguiente cuadro se describen las dependencias responsables de llevar a cabo los proyectos y su variación presupuestal conforme al periodo anterior.

Cuadro 47.1. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 1: seguridad, justicia y Estado de derecho					
Unidad responsable	2019 (pesos)	2020 (pesos)	2021 (pesos)	2022 (pesos)	Variación total (pesos)
037-078 Industria Jalisciense de Rehabilitación Social	7 349 965*	-293 325	1 670 877	-127 217	1 250 335
037-000 Secretaría de Seguridad	4 520 018 037*	1 126 907 471	-378 255 557	-145 385 378	603 266 537
042-000 Coordinación General Estratégica de Seguridad	58 255 675*	173 108 741	40 590 730	-31 515 338	182 184 133

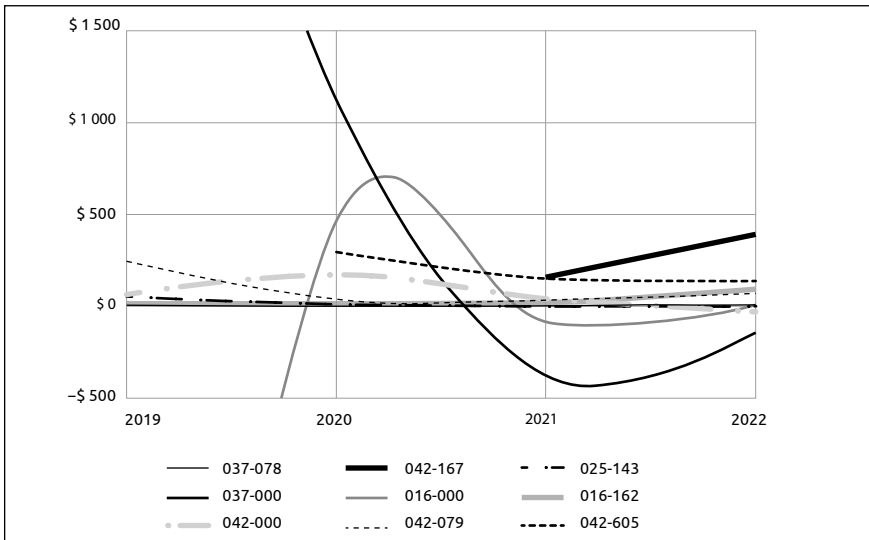
¹ Toda la información de este análisis puede ser visualizada y descargada en <https://app.nuestro-presupuesto.mx/cuadernos?q=JAL%202018%20-%202024>.

Cuadro 47.1. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 1: seguridad, justicia y Estado de derecho

Unidad responsable	2019 (pesos)	2020 (pesos)	2021 (pesos)	2022 (pesos)	Variación total (pesos)
042-167 Consejo Estatal de Seguridad Pública			154 244 897*	386 077 927	386 077 927
016-000 Fiscalía Estatal	-4 733 961 014	448 146 044	-91 155 314	651 350	-4 376 318 934
042-079 Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses	238 582 614*	32 423 202	27 371 929	64 822 466	124 617 598
025-143 Instituto de Justicia Alternativa	50 803 440	-1 147 951	-2 451 804	12 446	47 216 132
016-162 Centro de Justicia para las Mujeres (AVGM)	14 809 724	11 884 106	13 328 365	91 746 935	131 769 131
042-605 Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco (C5)		291 331 713*	145 773 441	132 553 284	278 326 724
Total					-2 621 610 417
Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos autorizados para los años 2018-2022, de la Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco.					

De los datos del cuadro se puede observar que si bien se ha tenido una variación negativa total de -2.6 000 millones de pesos, la única dependencia que ha presentado realmente una disminución presupuestal es la Fiscalía estatal, que tuvo que ceder el 66% de sus recursos para la creación de distintas entidades, como la Secretaría de Seguridad y la Coordinación General Estratégica de Seguridad.

Aun cuando el resultado final para las dependencias es positivo en temas de asignación presupuestal, vemos que existen fluctuaciones durante el periodo donde muchas de ellas perdieron presupuesto en uno o más periodos, como se puede apreciar en la gráfica 47.1.



Gráfica 47.1. Detalle de variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 1: seguridad, justicia y Estado de derecho, 2019-2022

Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos autorizados para los años 2018-2022, de la Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco.

Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (INEGI, 2021), la ciudadanía dejó de denunciar al bajar el porcentaje de los delitos denunciados del 13.6 al 11.3% de 2019 a 2020, y el porcentaje de denuncias que derivaron en una carpeta de investigación bajaron del 8.8 al 7.1% en el mismo periodo, resultando en un aumento de la cifra negra de 91.2 en 92.9, demostrando un debilitamiento institucional de la Fiscalía. Incluso después de las desapariciones forzadas realizadas durante los días 4, 5 y 6 de junio de 2020, el gobernador declaró que la Fiscalía estaba infiltrada por el crimen organizado (Torres, 2020).

Objetivo 2. Desarrollo social

En este objetivo se definen dieciséis proyectos estratégicos en temas de educación, salud, deporte y cultura de paz. De forma similar se representa en el siguiente cuadro las dependencias involucradas en realizar estos proyectos.

Cuadro 47.2. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 2: desarrollo social

Unidad responsable	2019 (pesos)	2020 (pesos)	2021 (pesos)	2022 (pesos)	Variación total (pesos)
004-000 Secretaría de Educación	943 688 753	-320 529 099	-1 286 006 663	-42 258 490	-705 105 499
006-000 Secretaría de Infraestructura y Obra Pública	1 783 252 683	919 720 675	-344 338 065	3 191 744 442	5 550 379 735
013-000 Secretaría de Cultura	135 698 903	-139 100 032	-88 453 323	45 808 621	-46 045 831
011-000 Secretaría del Sistema de Asistencia Social	-375 727 517	498 014 002	-123 796 525	-435 012 425	-436 522 466
043-012 Consejo Estatal para el Fomento Deportivo (CODE Jalisco)	12 734 447	1 126 249	-22 596 711	74 624 439	65 888 423
035-000 Secretaría de Administración	1 072 423 930	321 972 820	-60 970 415	251 966 198	1 585 392 533
005-000 Secretaría de Salud Jalisco	1 006 515 836	-652 196 276	-383 174 786	28 686 350	-168 876
039-000 Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres	259 519 623	149 567 325	-34 258 601	65 493 879	440 322,225
036-000 Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana	693 115 366	-594 109,648	-15 120 465	52 255 967	136 141 220
008-000 Secretaría de Turismo	23 092 118	-52 128,432	-59 675 304	49 169 433	-39 542 185

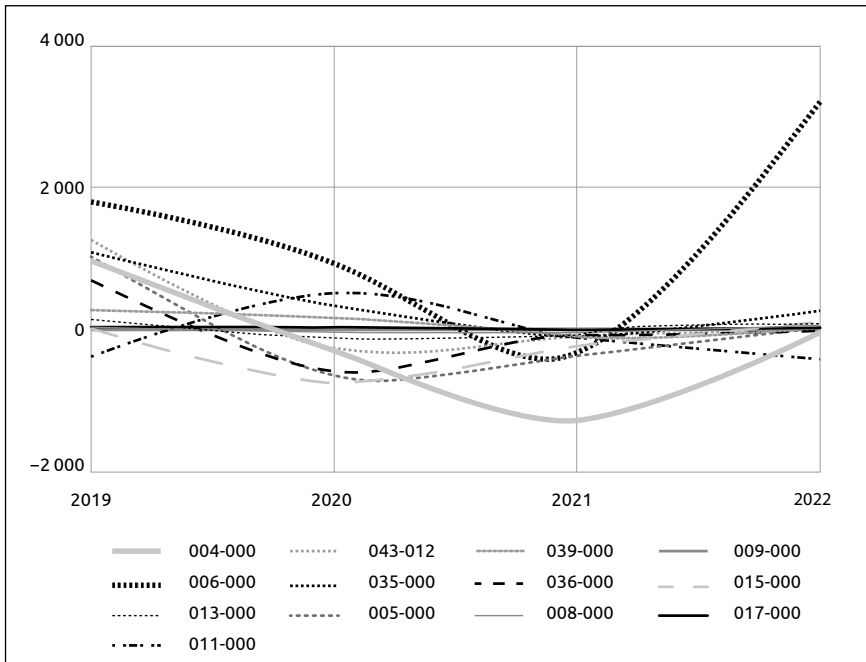
Cuadro 47.2. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 2: desarrollo social

Unidad responsable	2019 (pesos)	2020 (pesos)	2021 (pesos)	2022 (pesos)	Variación total (pesos)
009-000 Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	1 242 624 164	-274 750 282	-107 545 635	-5 240 974	855 087 273
015-000 Secretaría del Transporte	-6 616 629	-745 329 183	-262 850 045	94 283 056	-920 512 802
017-000 Procuraduría Social	-6 434 121	21 665 188	-14 846 694	6 546 518	6 930 890
Total					6 590 281 463

Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos autorizados para los años 2018-2022 de la Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco.

El resultado de la suma de las variaciones del presupuesto para este objetivo está fuertemente influenciado por los aumentos derivados de la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública y de la Secretaría de Administración, donde se tendría un resultado negativo si se eliminaran del cuadro. El aumento para infraestructura es derivado por la deuda de 6 200 millones de pesos solicitada por el Gobierno de Jalisco con la justificación de llevar a cabo acciones para reactivar la economía afectada por la pandemia de la covid-19 (Rivas, 2020).

Se aprecian variaciones negativas muy significativas en la Secretaría de Educación que ha perdido el 2% de su presupuesto desde que entró la presente administración, la Secretaría del Sistema de Asistencia Social que ha perdido el 22% y en la Secretaría de Transporte que su presupuesto se ha visto reducido en un 61% desde 2018 a 2022, debido principalmente a que los agentes de tránsito fueron asignados a la Secretaría de Seguridad a partir de 2020. Las fluctuaciones de las variaciones se pueden apreciar en la gráfica 47.2.



Gráfica 47.2. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 2: desarrollo social, 2019-2022

Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos autorizados para los años 2018-2022 de la Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco.

Objetivo 3. Desarrollo económico

Para este objetivo se detallan quince proyectos estratégicos encaminados a distintas industrias, con proyectos icónicos como A Toda Máquina para la industria agroalimentaria, Ciudad Creativa Digital para impulsar el área metropolitana como *hub* de tecnologías de información. También hay proyectos enfocados a turismo, logística y energía.

El cuadro comparativo de las variaciones presupuestarias para las dependencias encargadas de llevar a cabo los proyectos se presenta a continuación.

Cuadro 47.3. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 3: desarrollo económico, 2019-2022

Unidad responsable	2019 (pesos)	2020 (pesos)	2021 (pesos)	2022 (pesos)	Variación total (pesos)
009-000 Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	1 242 624 164	-274 750 282	-107 545 635	-5 240 974	855 087 273
010-000 Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial	-2 714 924	12 280 051	-128 284 771	73 382 184	-45 337 460
038-000 Secretaría de Gestión Integral del Agua	7 888 994*	-1 300 932	-909 449	-271 013	-2 481 393
007-000 Secretaría de Desarrollo Económico	-132 706 107	8 578 906	-121 420 802	2 492 229	-243 055 774
006-000 Secretaría de Infraestructura y Obra Pública	1 783 252 683	919 720 675	-344 338 065	3 191 744 442	5 550 379 735
015-000 Secretaría del Transporte	-6 616 629	-745 329 183	-262 850 045	94 283 056	-920 512 802
007-031 Fondo Jalisco de Fomento Empresarial (Fojal)	-329 346	-11 426 012	15 659 843	-2 859 743	1 044 742
012-000 Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología	25 288 001	-16 470 551	-89 414 299	13 393 827	-67 203 022
007-147 Agencia de Energía del Estado de Jalisco	11 226 547*	5 196 675	-3 551 486	-215 036	1 430 153
008-000 Secretaría de Turismo	23 092 118	-52 128 432	-59 675 304	49 169 433	-39 542 185

Cuadro 47.3. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 3: desarrollo económico, 2019-2022

Unidad responsable	2019 (pesos)	2020 (pesos)	2021 (pesos)	2022 (pesos)	Variación total (pesos)
013-000 Secretaría de Cultura	135 698 903	-139 100 032	-88 453 323	45 808 621	-46 045 831
043-012 Consejo Estatal para el Fomento Deportivo (Code Jalisco)	12 734 447	1 126 249	-22 596 711	74 624 439	65 888 423
014-000 Secretaría del Trabajo y Previsión Social	-16 408 704	-45 228 226	-92 244 626	41 051 039	-112 830 518
004-000 Secretaría de Educación	943 688 753	-320 529 099	-1 286 006 663	-42 258 490	-705 105 499
012-115 Fideicomiso Ciudad Creativa Digital	-39 299 896	19 901 500	-7 268 348	-557 302	-27 224 046
Total					5 129 351 451
Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos autorizados para los años 2018-2022 de la Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco.					

Llama la atención el gran aumento que ha tenido la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural del 166% respecto a su presupuesto de 2018, esto concentrado en el programa presupuestal Fortalecimiento de la Infraestructura Rural, que se conoce como el programa A Toda Máquina que ha sido muy cuestionado y que incluso el Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción ha catalogado como un “caso paradigmático de posibles hechos de corrupción” (Comité de Participación Social, 2019).

Se ven importantes recortes presupuestales en la Secretaría de Gestión Integral del Agua, que fue creada en 2019 y desde entonces ha perdido el 31% de sus recursos centrando sus pérdidas en el capítulo 1000 (Servicios personales); la Secretaría de Desarrollo Económico ha perdido desde 2018 un 53% de recursos al cortar casi a la mitad de los recursos del programa

Invierte en Jalisco; la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología ha perdido el 27% de sus recursos derivado de recortar el programa Educación Superior Innovadora con Calidad, Pertinencia y Amplia Cobertura; la Secretaría de Turismo perdió prácticamente el programa de Gestión de Inversión Pública en Infraestructura y equipamiento turístico que significaba el 20% de sus recursos; la Secretaría del Trabajo y Previsión Social ha mostrado una reducción generalizada en sus programas, sin embargo destaca el referente a la administración de sus recursos que ha perdido uno de cada cinco pesos que tenía asignado; y en el Fideicomiso de Ciudad Creativa Digital que en sí es uno de los proyectos estratégicos que los aportes del Gobierno del Estado se han reducido en un 66%.

Objetivo 4. Desarrollo sostenible del territorio

En este objetivo hay proyectos enfocados a movilidad y transporte, infraestructura de salud y educación, y temas medioambientales. Quienes son responsables de ejecutar dichos proyectos se pueden apreciar en el siguiente cuadro.

Cuadro 47.4. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 4: desarrollo sostenible del territorio, 2019-2022					
Unidad responsable	2019 (pesos)	2020 (pesos)	2021 (pesos)	2022 (pesos)	Variación total (pesos)
015-000 Secretaría del Transporte	-6 616 629	-745 329 183	-262 850 045	94 283 056	-920 512 802
003-000 Secretaría de la Hacienda Pública	-811 030 413	496 783 983	-133 695 014	187 162 665	-1 260 778 778
006-000 Secretaría de Infraestructura y Obra Pública	1 783 252 683	919 720 675	-344 338 065	3 191 744 442	5 550 379 735

Cuadro 47.4. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 4: desarrollo sostenible del territorio, 2019-2022

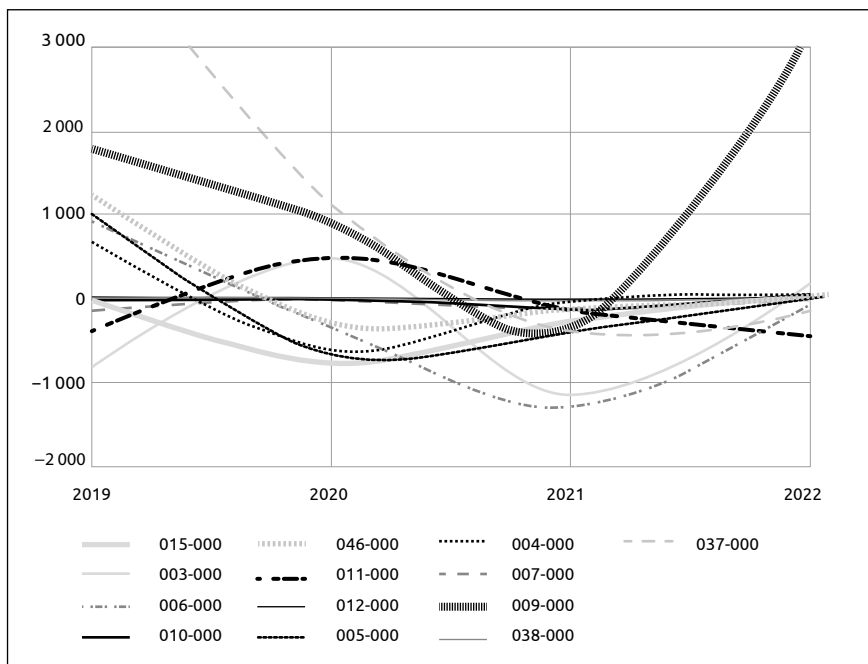
Unidad responsable	2019 (pesos)	2020 (pesos)	2021 (pesos)	2022 (pesos)	Variación total (pesos)
010-000 Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial	-2 714 924	12 280 051	-128 284 771	73 382 184	-45 337 460
046-000 Unidad de Enlace Federal y Asuntos Internacionales	23 860 273*	8 301 443	-3 499 465	-996 174	3 805 804
011-000 Secretaría del Sistema de Asistencia Social	-375 727 517	498 014 002	-123 796 525	-435 012 425	-436 522 466
012-000 Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología	25 288 001	-16 470 551	-89 414 299	13 393 827	-67 203 022
005-000 Secretaría de Salud Jalisco	1 006 515 836	-652 196 276	-383 174 786	28 686 350	-168 876
004-000 Secretaría de Educación	943 688 753	-320 529 099	-1 286 006 663	-42 258 490	-705 105 499
007-000 Secretaría de Desarrollo Económico	-132 706,107	8 578 906	-121 420 802	2 492 229	-243 055 774
009-000 Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	1 242 624 164	-274 750 282	-107 545 635	-5 240 974	855 087 273

Cuadro 47.4. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 4: desarrollo sostenible del territorio, 2019-2022					
Unidad responsable	2019 (pesos)	2020 (pesos)	2021 (pesos)	2022 (pesos)	Variación total (pesos)
038-000 Secretaría de Gestión Integral del Agua	7 888 994*	-1 300 932	-909 449	-271 013	-2 481 393
037-000 Secretaría de Seguridad	4 520 018 037*	1 126 907 471	-378 255 557	-145 385 378	603 266 537
002-117 Unidad Estatal de Protección Civil y Bomberos	12 985 409	18 016 104	-16 170 985	-3 190 244	11 640 284
036-000 Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana	693 115 366*	-594 109 648	-15 120 465	52 255 967	-556 974 146
Total					2 118 556 636
Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos autorizados para los años 2018-2022, de la Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco.					

Llama la atención cómo es que las dependencias sufren permanentes fluctuaciones en su presupuesto a favor y en contra sin poder tener una certeza sobre los recursos con los que cuentan para poder ejecutar sus atribuciones. Podemos observar que la Secretaría de Hacienda, que debería de verse fortalecida para hacer que Jalisco pueda contar con más recursos propios y no depender de la federación, ha perdido el 51% de sus recursos asignados, también como la recién creada Secretaría de Gestión Integral del Agua que contó con un incipiente presupuesto menor a los 8 millones de pesos en 2018 ha perdido 1 de cada 3 pesos de su presupuesto.

Una de las novedades y fuertes apuestas de la administración de Enrique Alfaro, que además fue su bandera política que lo hizo crecer desde que fue alcalde de Tlajomulco, era la participación ciudadana, para lo cuál creó una secretaría la cual ha perdido el 80% de sus recursos.

Frente a las emergencias que vive el estado, como la pandemia o los eventos catastróficos causados por la explotación del territorio, vemos que unidades como la Secretaría de Salud no tiene un crecimiento en su presupuesto, o la Unidad Estatal de Protección Civil y Bomberos tan solo incrementó un 6% sus recursos para con un poco más de 200 millones de pesos atender a los 125 municipios durante todo el año.



Gráfica 47.4. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 3: desarrollo económico, 2019-2022

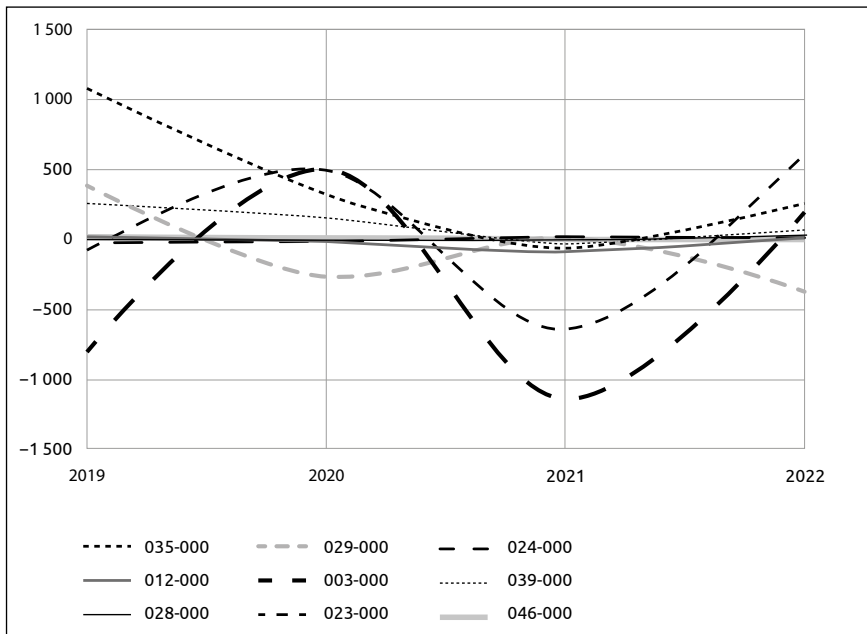
Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos autorizados para los años 2018-2022 de la Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco.

Objetivo 5. Gobierno efectivo e integridad pública

Los temas que tratan los proyectos estratégicos son principalmente en materia de transparencia y tecnologías digitales. Las dependencias encargadas de llevar a cabo estos proyectos y sus variaciones de sus recursos se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro 47.5. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 5: gobierno efectivo e integridad pública, 2019-2022					
Unidad responsable	2019 (pesos)	2020 (pesos)	2021 (pesos)	2022 (pesos)	Variación total (pesos)
035-000 Secretaría de Administración	1 072 423 930*	321 972 820	-60 970 415	251 966 198	512 968 603
012-000 Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología	25 288 001	-16 470 551	-89 414 299	13 393 827	-67 203 022
028-000 ITEI	-1 853 360	-421 513	-3 567 050	-548 498	-6 390 421
029-000 Universidad de Guadalajara	382 475 348	-268 090 713	14 856 169	-375 993 967	-246 753 164
003-000 Secretaría de la Hacienda Pública	-811 030,413	496 783 983	-1 133 695 014	187 162 665	-1 260 778 778
023-000 Aportaciones, Transferencia y Subsidios a Municipios	-82 105 192	495,172,392	-642,524,900	606,839,297	377 381 598
024-000 Poder Legislativo del Estado de Jalisco	-28 349 524	-8 886 072	12 206 658	25 762 648	733 710
039-000 Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres	259 519 623*	149 567 325	-34 258 601	65 493 879	180 802 602
046-000 Unidad de Enlace Federal y Asuntos Internacionales	23 860 273*	8 301 443	-3 499 465	-996 174	3 805 804
Total					-509 238 870
Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos autorizados para los años 2018-2022, de la Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco.					

Dentro del análisis se puede destacar como el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI) quien es responsable de la mayoría de los proyectos estratégicos ha perdido el 10% de sus recursos, así como fuertes variaciones en los recursos que se transfieren a los municipios donde de un año a otro pueden contar con el 8% menos de recursos, y para ser recuperados al siguiente año.



Gráfica 47.5. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 3: desarrollo económico, 2019-2022

Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos autorizados para los años 2018-2022, de la Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco.

Objetivo 6. Temáticas transversales

En este objetivo se definen temáticas que deberíamos de ver reflejadas en todo el actuar del gobierno a través de los siguientes proyectos:

1. Alerta de Violencia de Género Contra las Mujeres.
2. Mecanismo de Adelanto para las Mujeres.

3. Municipios de Paz.
4. Cambio Climático.

Siendo las siguientes dependencias quienes lideran dichas temáticas.

Cuadro 47.6. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 6: temáticas transversales, 2019-2022					
Unidad responsable	2019 (pesos)	2020 (pesos)	2021 (pesos)	2022 (pesos)	Variación total (pesos)
039-000 Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres	259 519 623*	149 567 325	-34 258 601	65 493 879	180 802 602
036-000 Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana	693 115 366*	-594 109 648	-15 120 465	52 255 967	-556 974 146
010-000 Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial	-2 714 924	12 280 051	-128 284 771	73 382 184	-45 337 460
Total					-421 509 004
Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos autorizados para los años 2018-2022, de la Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco.					

La mitad de los proyectos de este objetivo son impulsados por la creada Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres que desde su creación ha crecido su presupuesto en un 70%. Este crecimiento ha sido en el capítulo de transferencias con los programas Fuerza Mujeres y Empresarias de Alto Impacto, los cuales tienen objetivos productivos y no atienden las problemáticas transversales del plan.

Objetivo 7. Temáticas especiales

En este objetivo se agrupan proyectos de temáticas que son “urgencias específicas del estado que requieren un trato preferencial” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019), y para lo cual se definen los siguientes proyectos:

1. Sistema integral para la búsqueda y atención a víctimas de desaparecidos.

2. Fortalecer y homologar sistemas confiables en la identificación de personas desaparecidas.
3. Innovación del Sistema de Ciencias Forenses.
4. Hogar intermedio de acogida.
5. Plan integral de saneamiento del Río Santiago.

Las dependencias encargadas de tratar estas urgencias de acuerdo al plan se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 4.7. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 7: temáticas especiales, 2019-2022					
Unidad responsable	2019 (pesos)	2020 (pesos)	2021 (pesos)	2022 (pesos)	Variación total (pesos)
036-000 Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana	693 115 366*	-594 109 648	-15 120 465	52 255 967	-556 974 146
002-000 Secretaría General de Gobierno	-324 571 719	91 429 054	-115 617 232	33 929 938	-314 829 958
042-079 Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses	28 389 112	32 423 202	27 371 929	64 822 466	153 006 710
016-000 Fiscalía Estatal	-4 733 961 014	448 146 044	-91 155 314	651 350	-4 376 318 934
042-000 Coordinación General Estratégica de Seguridad	58 255 675*	173 108 741	40 590 730	-31 515 338	182 184 133
010-000 Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial	-2 714 924	12 280 051	-128 284 771	73 382 184	-45 337 460
009-000 Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	1 242 624 164	-274 750 282	-107 545 635	-5 240 974	855 087 273
038-000 Secretaría de Gestión Integral del Agua	7 888 994*	-1 300 932	-909 449	-271 013	-2 481 393

Cuadro 4.7. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 7: temáticas especiales, 2019-2022

Unidad responsable	2019 (pesos)	2020 (pesos)	2021 (pesos)	2022 (pesos)	Variación total (pesos)
010-156 Procuraduría Estatal de Protección al Ambiente	56 787 438	-19 381 119	-30 058 360	-1 698 108	5 649 851
007-000 Secretaría de Desarrollo Económico	-132 706 107	8 578 906	-121 420 802	2 492 229	-243 055 774
Total					-4 100 013 925
Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos autorizados para los años 2018-2022, de la Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco.					

Aunque las dependencias encargadas de la atención a la problemática de personas desaparecidas en Jalisco han tenido un crecimiento presupuestal sostenido (a excepción de la Fiscalía Especializada en Búsqueda de Personas Desaparecidas que en 2021 tuvo un decremento de -4 574 001.96 pesos) vemos cómo la problemática queda totalmente rebasada para quienes les toca atenderla.

Presupuesto con perspectiva de derechos

Con los datos disponibles en la plataforma Mis Programas (Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, 2021) se realizó un cruce de información de los programas presupuestales contra los datos registrados para determinar a qué ODS abona principalmente cada uno. La información disponible corresponde a los presupuestos de 2020, 2021 y 2022, teniendo una disponibilidad parcial de información y con una tendencia a ser cada vez menor, donde solo un 28, 27 y 18% del presupuesto total está relacionado a un ODS para dichos años respectivamente.

Sobre la información disponible, se observan en el siguiente cuadro los montos destinados a la cobertura de los derechos de las y los jaliscienses desde la administración estatal.

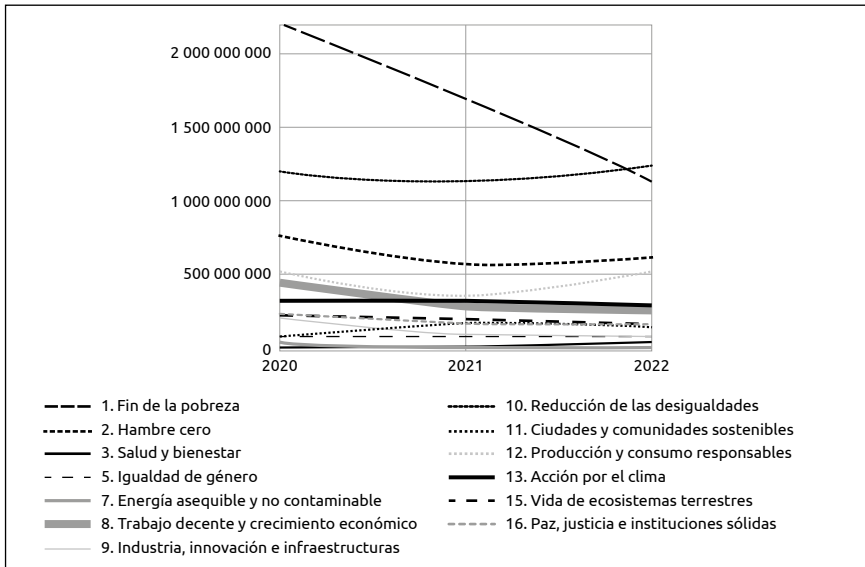
Cuadro 47.8. Presupuesto destinado al cumplimiento de los ODS, 2020-2022

ODS	2020 (pesos)	2021 (pesos)	2022 (pesos)	Variación (%)
1. Fin de la pobreza	2 196 399 541	1 692 888 938	1 137 762 700	-48
2. Hambre cero	756 037 874	567 331 365	612 980 434	-19
3. Salud y bienestar	11 150 735	8 775 404	45 440 179	308
4. Educación de calidad	31 244 400 457	29 872 826 860	19 812 468 717	-37
5. Igualdad de género	320 896 440	321 333 957	291 780 695	-9
6. Agua y saneamiento	0	0	0	0
7. Energía asequible y no contaminable	39 796 283	177 754	139 700	-100
8. Trabajo decente y crecimiento económico	439 855 651	285 248 625	260 928 798	-41
9. Industria, innovación e infraestructuras	207 421 123	92 914 288	80 413 448	-61
10. Reducción de las desigualdades	1 195 956 316	1 127 150 546	1 227 457 727	3
11. Ciudades y comunidades sostenibles	78 535 907	167 644 924	162 874 461	107
12. Producción y consumo responsables	515 002 545	362 141 814	523 413 349	2
13. Acción por el clima	83 986 926	76 280 650	65 399 775	-22
14. Vida de ecosistemas terrestres	243 997 224	164 694 622	156 684 000	-36
15. Paz, justicia e instituciones sólidas	231 032 780	197 151 356	165 473 396	-28

Fuente: elaboración propia con datos de Mis Programas de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana y de los presupuestos autorizados para los años 2018-2022 de la Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco.

El objetivo 4: educación de calidad tiene entre el 80 y el 85% de la asignación presupuestal, siendo aparentemente casi la única apuesta desde el gobierno estatal en acceso a derechos. Se muestra en la siguiente gráfica cómo es que se ha ido evolucionando en la asignación hacia cada uno de los objetivos restantes y se aprecia, por ejemplo, que se ha ido abandonando por la apuesta de poner fin a la pobreza en Jalisco. Los otros objetivos, a pesar de presentar variaciones importantes, tienen un monto registrado para atenderlos menor. Como ejemplo el objetivo 7 de energía asequible y no contaminable solo tiene un programa presupuestal denominado “Sustentabilidad y saneamiento de cuerpos de agua”, que queda con apenas 11 641 pesos mensuales para su operación en 2022.

La clasificación disponible desde la plataforma puede ser cuestionada al no presentar una justificación clara, por ejemplo el citado programa de saneamientos de cuerpos de agua debería de estar clasificado bajo el objetivo 6: agua y saneamiento, objetivo que no cuenta con ningún programa clasificado para abonar a sus metas.



Gráfica 47.6. Variación presupuestal anual para dependencias del objetivo 3: desarrollo económico, 2020-2022

Fuente: elaboración propia con datos de Mis Programas de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana y de los presupuestos autorizados para los años 2018-2022 de la Secretaría de Hacienda Pública de Jalisco.

Hace falta tener mejores datos disponibles donde todos los programas presupuestales estén registrados en la plataforma Mis Programas con su ODS relacionado y con una justificación clara para poder entonces concluir tendencias determinantes sobre las asignaciones presupuestales desde una perspectiva de derechos.

Al presentar esto quiero realizar una provocación para que esta información pueda estar disponible en un mediano plazo y nos permita realizar análisis transexenales sobre la apuesta de las distintas administraciones a los derechos humanos.

Los procesos de aprobación

El proceso de autorización del presupuesto es una de las atribuciones más importantes que desde su soberanía ejerce el Congreso del Estado, donde puede realizar algunos ajustes al documento entregado por el Ejecutivo y que supuestamente ya es una versión final propuesta solo para su aprobación.

El documento tiene la información a varios niveles de detalle y dimensiones desde la cual se puede leer la información, desde el nivel más general que es el total del presupuesto hasta el detalle de quién se va gastar el dinero (unidad responsable), en qué se lo va a gastar (objeto de gasto) y con qué fin (programas presupuestal).

Realicé un análisis de cómo es que varía el presupuesto entregado por el Ejecutivo contra el autorizado por el Legislativo, segregando la información a distintos niveles. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro mientras se va analizando a más detalle los datos, el porcentaje de reasignaciones presupuestarias realizadas en el proceso de aprobación se van incrementando.

Cuadro 47.9. Variaciones del presupuesto entre el proyecto y su autorización, 2019-2022

Nivel de detalle	2019	2020	2021	2022
Unidad responsable	21.9%	0.9%	0.9%	0.5%
Unidad responsable-capítulo de gasto	22.8%	1.7%	35.2%	0.5%
Unidad responsable-concepto general	23.5%	21.5%	36.7%	0.5%

Fuente: elaboración propia con datos de los presupuestos autorizados para los años 2018-2022 de la Secretaría de la Hacienda Pública de Jalisco.

El proyecto de presupuesto 2019 fue enviado al Congreso por Aristóteles Sandoval, quien todavía ejercía el cargo, sin embargo con la administración de Enrique Alfaro llegó un rediseño de la administración pública quien reasignó uno de cada cinco pesos. La propuesta de este presupuesto con una estructura rediseñada no fue pública hasta que el Congreso la aprobó, simulando la autonomía legislativa y aprobando un documento que fue elaborado por el Ejecutivo en un proceso paralelo a lo público.

Durante 2020 se observa que en los niveles de agrupación de datos más generales no hubo cambios, sin embargo hubo un cambio profundo en el cómo se planeó gastar el dinero. En el caso del 2021 el presupuesto aprobado cuenta con diferencias muy importantes entre el proyecto y lo autorizado, donde uno de cada tres pesos cambió su destino respetando la dependencia que ejercía. Lo que vemos en ambos son evidencias de cómo es que los documentos entregados como proyectos al Congreso eran versiones que no estaban terminadas y que desde el Ejecutivo se seguían trabajando fuera del plazo establecido.

El presupuesto como instrumento de control: caso del CPS

En el proyecto de presupuesto para el CPS del año 2020 se envió con un supuesto error (Rodríguez Jiménez, 2019), donde solo se le asignaban para todo el año 112 480 pesos para el pago de honorarios para sus cinco integrantes, un monto menor al salario mínimo vigente y que significaba solo un 1.7% de los 6 455 076 pesos que finalmente fueron autorizados. Durante este periodo existían varias coyunturas donde el CPS estaba tomando relevancia:

- La discusión en el Congreso de la llamada “reforma 2.0” al Sistema Estatal Anticorrupción, donde se apostaba por darle más herramientas al CPS para una lucha contra la corrupción más coordinada y que a final de cuentas acabó en una incipiente reforma que fue calificada más como un retroceso.
- La finalización de la investigación que la Controlaría de Jalisco realizó sobre el caso A Toda Máquina donde no se localizaron irregularidades en el proceso.
- El nombramiento de Carlos Romero Sánchez como procurador de Desarrollo Urbano, quien no estuvo dentro de los mejores evaluados

por el CPS y se le conocía por sus nexos con los gobiernos de Movimiento Ciudadano (Perimetral, 2019).

Hubo un segundo intento por quitarle los honorarios a los integrantes del CPS en agosto de 2021 (Pérez, 2021) mediante una iniciativa del diputado Jesús Hurtado. Lo que se alcanza a observar con estos eventos es cómo se hace uso del presupuesto como un mecanismo de control político.

Conclusiones

Como se puede observar los presupuestos se ven ajenos a los planes y apuestas que la administración de Enrique Alfaro definió al inicio de su gestión. La gran apuesta del gobierno ha sido hacia el desarrollo económico centrándose en tres asignaciones extraordinarias: el programa A Toda Máquina, los programas de apoyo a empresas gestionados a través de la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres, y el aumento a la asignación a infraestructura derivada de la deuda para combatir la covid-19.

Los temas definidos como transversales y urgentes, como la alerta de violencia de género contra las mujeres, el saneamiento del río Santiago y la atención a la crisis de desapariciones, no han gozado de una atención presupuestal suficiente; los demás objetivos poco han podido evolucionar para significar una mejor calidad de vida de la ciudadanía.

Con una disponibilidad de recursos insuficiente se ha utilizado el presupuesto como herramienta política como sucedió con la Consulta Popular del Pacto Fiscal impulsada por el gobernador o las constantes amenazas de recortes presupuestales.

La carta abierta que tiene el Ejecutivo al tener un nulo contrapeso en el Legislativo ha permitido que no exista la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos, y una marcada injerencia en su soberanía al meter mano en la aprobación de los presupuestos.

Ahora que hemos superado la etapa crítica de la pandemia, que se reacomodó el panorama político con una nueva Legislatura, se renovaron presidencias municipales y maduró el diseño de la administración pública, habrá que revisar cuáles son las apuestas durante la segunda mitad del gobierno de Enrique Alfaro, que permitan retomar el camino hacia un Jalisco

que no solo sea competitivo económicamente, sino que sea una opción viable en acceso a derechos para la ciudadanía.

Referencias

- Centro de Estudios Aplicados (2022). #NuestroPresupuesto. App de #NuestroPresupuesto. En <https://app.nuestropresupuesto.mx/>
- Comité de Participación Social (17 de junio de 2019). Caso A Toda Máquina. CPS Jalisco. En <https://www.cpsJalisco.org/casoatodamaquina.php>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2 de septiembre de 2019). Plan Estatal de Gobierno y Desarrollo de Jalisco 2018-2024. En <https://plan.Jalisco.gob.mx/sites/default/files/2019-11/PEGyDv2.pdf>
- INEGI (4 de septiembre de 2021). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). En https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021_jal.pdf
- PÉREZ, J. P. (25 de agosto de 2021). Quitan honorarios a integrantes del Comité de Participación Social. *NTR Guadalajara*. En https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=170872
- Perimetral (13 de diciembre de 2019). Twitter @Perimetral. En <https://twitter.com/perimetralp/status/1205659766871085056>
- Poder Legislativo del Estado de Jalisco (29 de agosto de 2020). Ley de Planeación Participativa para el Estado de Jalisco y sus Municipios. Congreso de Jalisco. En <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/legislacion/Leyes/Ley%20de%20Planeaci%C3%B3n%20Participativa%20para%20el%20Estado%20de%20Jalisco%20y%20sus%20Municipios.doc>
- RIVAS, R. (22 de mayo de 2020). Aprueba Congreso de Jalisco deuda de 6 mil 200 millones de pesos. *El Informador*. En <https://www.informador.mx/Jalisco/Aprueba-Congreso-de-Jalisco-deuda-de-6-mil-200-millones-de-pesos-20200522-0127.html>
- RIVAS URIBE, R. (13 de diciembre de 2019). Twitter @RodrigoRivasU. En <https://twitter.com/rodrigorivasu/status/1205650892797513728?s=21>
- RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, R. (8 de noviembre de 2019). Twitter @RicardoRodJim. En <https://twitter.com/RicardoRodJim/status/1192838410668408832?s=20&t=Euytj4SFmpolVNsqHOvRIA>

- Secretaría de Hacienda Pública del Estado de Jalisco (2018). Portal Presupuesto Ciudadano. En <https://presupuestociudadano.jalisco.gob.mx/presupuesto>
- Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (1 de enero de 2021). Mis Programas. Sistema de monitoreo de acciones y programas públicos. En <https://programas.app.jalisco.gob.mx/programas/sistemaDeProgramas-Publicos>
- TORRES, R. (6 de junio de 2020). Hay datos de posible infiltración de la delincuencia en detenciones: Alfaro. *El Universal*. En <https://www.eluniversal.com.mx/estados/hay-datos-de-posible-infiltracion-de-la-delincuencia-organizada-en-detenciones-alfaro>

Semblanzas

Coordinadores



David Gómez-Álvarez

Posdoctor en Planeación del Desarrollo por el Massachusetts Institute of Technology; doctor en Administración Pública por la New York University, maestro en Políticas Públicas por la London School of Economics y licenciado en Política y Administración Pública por El Colegio de México. Ha sido consultor para organismos internacionales como el Banco Mundial, el BID, el PNUD y ONU-Habitat. Ha ocupado cargos de alto nivel en sector público, ha participado en iniciativas de la sociedad civil y fue académico del ITESO. Es investigador de la Universidad de Guadalajara, integrante del SNI nivel I y director ejecutivo de Transversal Think-Tank. Es especialista en política y gestión pública.



Carlos Iván Moreno

Doctor en Políticas Públicas por la University of Illinois-Chicago, maestro en Administración Pública por la Universidad de Nuevo México y licenciado en Finanzas por la Universidad de Guadalajara. Ha realizado estancias doctorales en la University of Chicago y ha cursado programas sobre innovación y gobernanza en Harvard y en el Massachusetts Institute of Technology. Especializado en la organización y gobernanza de la educación superior y en políticas educativas comparadas. Autor de diversas publicaciones y profesor del Departamento de Políticas Públicas de la Universidad de Guadalajara. Integrante del SNI. Coordinador General Académico y de Innovación en la Universidad de Guadalajara.



Máximo Ernesto Jaramillo-Molina

Doctor en Sociología por El Colegio de México, maestro en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara y licenciado en Economía por la misma universidad. Profesor-investigador en la Universidad de Guadalajara. Integrante del SNI. Atlantic Fellow del Instituto Internacional de Desigualdades de la London School of Economics. Cofundador y director del Instituto de Estudios sobre Desigualdad y del proyecto de divulgación llamado “Gatitos Contra la Desigualdad”. Ha trabajado en Oxfam, Fundar y diferentes áreas gubernamentales, como el EVALÚA CDMX y el IIEG en Jalisco. Ha realizado consultorías para Unicef, Coneval, CEPAL, Banco Mundial y OIT. Profesor de asignatura en El Colegio de México y anteriormente impartió clases en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, entre otras. Especializado en desigualdad, pobreza y justicia fiscal, medición y análisis de estos fenómenos, así como política social y tributaria comparada.

Prefacio



Mauricio Merino

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Director del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción de la Universidad de Guadalajara. Coordinador del Programa Nacional de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción del Conacyt. Presidente del Consejo de Nosotrxx. Integrante del SNI, nivel III. Analista político en diversos programas de radio y televisión, además de contar una columna de opinión en *El Universal*. Conductor del Programa “Conversaciones con Mauricio Merino”.

Autores



Adonais Lee

Licenciado en Urbanismo por la Universidad de Guadalajara, con experiencia técnica y profesional en desarrollo de proyectos de movilidad urbana, accesibilidad, seguridad vial y análisis geoespaciales. Instructor de cursos de seguridad vial. Fundador del Colectivo Pasos Blancos de Guadalajara. Integrante del Colectivo Ecologista de Jalisco y representante de este en el Observatorio Ciudadano de Movilidad y Transporte en el Estado de Jalisco. Actualmente cursa la especialidad en Hechos de Tránsito en el Colegio de Estudios Universitarios.



Adrián Fernández Bremauntz

Doctor en Ciencias Ambientales por el Imperial College. Director-fundador de la Iniciativa Climática de México. Director General de Gestión e Información Ambiental en la Semarnat. Fue director General de Contaminación y presidente del Instituto Nacional de Ecología. Representante de México en comités de alto nivel (Conferencia de las Partes, IPCC- ONU, US-EPA, Programa Frontera XXI, Comisión trilateral de Cooperación Ambiental). Vicepresidente para América Latina de la 14ª sesión de la Comisión de Desarrollo Sostenible. Director honorario del Consejo del Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global. Académico visitante en Harvard, el BID y el Instituto de Recursos Mundiales.



Adriana I. Olivares González

Doctora en Arquitectura y Urbanismo por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, con estudios de doctorado en Planeamiento Urbano, Ciudad y Medio Ambiente, y licenciada en Arquitectura por la Universidad de Guadalajara. Profesora-investigadora del Departamento de Proyectos Urbanísticos en la Universidad de Guadalajara. Secretario y Responsable de la Línea de Investigación “Territorio, Movilidad y Espacio Público” del Instituto de Investigación y Estudios de las Ciudades. Integrante del SNI. Consultora en el área de movilidad urbana, regiones urbanas y policentrismo. Profesora, directora

y asesora de posgrados reconocidos en el Programa Nacional de Posgrado de Calidad y profesora invitada de universidades de México y España.



Adriana Pantoja de Alba

Doctora en Estudios Científico-Sociales por el ITESO y maestra en Gestión y Desarrollo Cultural por la Universidad de Guadalajara. Profesora-investigadora del Departamento de Estudios Socioculturales del ITESO y coordinadora de la Maestría en Comunicación de la Ciencia y la Cultura en la misma institución.

En esta casa de estudios coordinó la Licenciatura en Gestión Cultural (2011-2015). Docente en varios programas formativos de pregrado y posgrado en comunicación y gestión cultural en cursos de teoría e investigación de la comunicación/cultura, política y economía cultural, así como de gestión de las artes. Investiga los procesos de gestión cultural en las prácticas artísticas contemporáneas.



Agustín del Castillo

Periodista especializado en medio ambiente, desarrollo rural y urbano. Ganador en cuatro ocasiones del Premio Jalisco de Periodismo, del premio de periodismo ambiental de la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza y la Fundación Reuters para América Latina, de premios nacionales de periodismo ambiental, del Reconocimiento Nacional de Conservación de la Naturaleza, entre otros. Autor de diversas publicaciones. Trabaja en Canal 44 y radio

Universidad de Guadalajara en el proyecto Territorio Reportaje. Colabora con una columna quincenal en el portal El Respetable y con el portal de periodismo ambiental Mongabay América Latina.



Agustín Escobar Latapí

Doctor en sociología por la Manchester University, antropólogo por la Universidad Iberoamericana. Ha recibido el premio de la Academia Mexicana de Ciencias a la Investigación Científica en Ciencias Sociales, junto con Mercedes Gonzáles de la Rocha. Integrante del SNI, nivel III. Global Fellow del Wilson Center en

Washington. Ha publicado más de 130 artículos académicos y es autor o coordinador de 15 libros. Especializado en migración, mercado de trabajo y políticas públicas.



Alejandro Mendo G.

Doctor en Sustentabilidad Urbana por la Universidad de Guadalajara, magíster en Investigación Social por la Universidad Complutense de Madrid y licenciado en Arquitectura por el ITESO. Profesor Numerario por el ITESO en 2018 y en la actualidad es profesor del Departamento del Hábitat y Desarrollo Urbano. Ha publicado diversos trabajos científicos sobre asentamientos humanos y desarrollo urbano. Miembro fundador del Observatorio Metropolitano de Guadalajara y ha presentado resultados de su trabajo en los Foros Urbanos Mundiales organizados por ONU-Habitat. Participó por casi diez años en el Consejo Estatal de Desarrollo Urbano de Jalisco. Primer presidente electo del Consejo Ciudadano del Área Metropolitana de Guadalajara en 2014.



Alfonso Petersen

Médico con especialidad en Medicina Interna con más de 30 años de ejercicio profesional, especializado en las áreas administrativas, políticas y académicas. Vicerrector de Ciencias de la Salud de la Universidad Autónoma de Guadalajara, desde 2019. Ha sido Secretario de Salud en el estado de Jalisco en tres ocasiones con tres gobiernos diferentes. Fue Secretario Técnico del Consejo Nacional de Salud de la Secretaría de Salud del Gobierno de México. Fue Presidente Municipal de Guadalajara en el trienio 2007-2009, así como de diferentes Consejos y Organismos relacionados con la Salud, Adicciones, Asistencia Social y Deporte.



Alfredo Hidalgo Rasmussen

Doctor por la Universidad de Oviedo y arquitecto por la Universidad de Guadalajara. Especializado en análisis territorial y espacio público. Vinculado a los movimientos ciudadanos por la movilidad sustentable y la gobernanza metropolitana. Decano Asociado y líder de la Iniciativa de Ciudades de la Escuela de Arquitectura, Arte y Diseño del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.



Álvaro Quintero Casillas

Maestro en Corrupción y Gobernanza por el Centro de Estudios de la Corrupción de la University of Sussex. Ha sido asesor parlamentario en el Congreso de Jalisco, asesor ante la Comisión Especial del Sistema Estatal Anticorrupción y consultor en proyectos financiados por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Ha sido voluntario en organizaciones de la sociedad civil, incluyendo el Observatorio del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco. Titular de la División de Monitoreo de la Integridad Institucional en la Unidad de Integridad y Transparencia del IMSS.



Ana María Vázquez Rodríguez

Doctora en Bienestar Social por el ITESO y por el Boston College, maestra en Relaciones Internacionales por la University of Sussex y maestra en Comunicación de la Ciencia y la Cultura por el ITESO. Profesora de tiempo fijo y Directora del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos de esta última universidad. Consejera Presidenta del Consejo Ciudadano de Seguridad. Especializada en conflictos sociales contemporáneos, relaciones entre el bienestar subjetivo y la inseguridad, el uso político de las emociones y la acción social en sociedades que enfrentan conflictos y posconflicto.



Andrés Barrios Arenas

Maestro en Innovación de Empresas. Director de GeneraWeb. Profesor en la Escuela de Ciencias Sociales y Gobierno del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Fundador del Observatorio Permanente del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco y participó como consejero político en Wikipolítica Jalisco. Consejero técnico en la plataforma ciudadana Tómalá. Director del Centro de Estudios Aplicados y coordinador del proyecto #NuestroPresupuesto.



Andrés de la Peña Subacius

Licenciado en Relaciones Internacionales por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Especializado en cooperación internacional para el desarrollo y periodista independiente. Dirigió la investigación “La ciudad Inhabitable”, sobre financiarización de la vivienda en Guadalajara, la cual fue editada y publicada por Zona Docs.



Antonio Ruiz Porras

Doctor en Economía por la University of Nottingham, maestro en Economía por la University of Warwick y por El Colegio de México, y licenciado en Economía, Desarrollo Económico y Planificación por la Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco. Profesor-investigador del Departamento de Métodos Cuantitativos de la Universidad de Guadalajara. Coordinador del Doctorado en Estudios Económicos en la misma institución. Integrante del SNI, Nivel II, de la Academia Mexicana de Ciencias, de la Academia Mexicana de Ciencias Económicas, de The American Economic Association y de la Royal Economic Society. Galardonado con el Premio Ángel Ballesteros de Ensayos sobre la Administración y Gobierno Municipal de la Unión Iberoamericana de Municipalistas.



Carlos Barba

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara y el CIESAS. Profesor de la Universidad de Guadalajara. Integrante del SNI, Nivel III. Excoordinador y miembro del Grupo “Pobreza y políticas Sociales” de CLACSO. Profesor invitado en instituciones de investigación nacionales e internacionales. Integrante de comités académicos nacionales e internacionales. Consultor y coordinador de informes para instituciones internacionales. Codirector de una revista indexada. Especializado en estudios comparados de política social, sistemas de protección social, regímenes de bienestar, desigualdad y pobreza en América Latina y México. Autor, coautor y coordinador de numerosos libros, artículos, capítulos arbitrados nacionales e internacionales.



Carlos Bauche Madero

Doctorante en Investigación en Psicología por el ITESO, con estudios de posgrado en Desarrollo Social por la Universidad Panamericana, Filosofía por la UNIVA, e International Counseling in LeHigh y licenciado en Psicología por el ITESO. Ha colaborado como asesor, consultor y/o servidor público en gobiernos municipales, estatal, federal y en otros países desde 2009. Especializado en política social, prevención social, sociedad civil organizada y gobierno abierto (diagnósticos, diseños, implementación y evaluación de políticas públicas), con un enfoque desde ciencias sociales y de comportamiento. Profesor de asignatura en ITESO en temáticas de diseño e implementación de programas de prevención social, así como políticas y programas de alimentación en el Departamento de Psicología, Educación y Salud.



Carlos González Figueredo

Doctor en Ciencias en Ingeniería Química en el Instituto Tecnológico Nacional en Celaya, maestro y licenciado en Ciencias en Ingeniería Química en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Profesor del ITESO y coordinador de la maestría en Ingeniería de Productos y Procesos. Especializado en modelado, simulación, análisis de sistemas complejos y la calidad del aire en las megaciudades, con la finalidad de generar diagnósticos, pronósticos de calidad del aire y, más recientemente, una metodología cuantitativa para la evaluación del impacto de políticas públicas, relacionadas con la calidad del aire en el área metropolitana de Guadalajara.



Carlos Moreno Jaimes

Doctor en políticas públicas por The University of Texas at Austin. Fue investigador visitante en el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego, investigador visitante en el Instituto de Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Guadalajara e investigador asociado del CIDE. Especializado en diseño y evaluación de políticas públicas y en sistemas de protección en salud. Ha sido consultor para organismos internacionales y para diversas instituciones públicas en México. Autor de dos

libros y múltiples capítulos y artículos en revistas con arbitraje internacional. Profesor-investigador del ITESO. Integrante del SNI, nivel I.



Carolina Toro

Politóloga y maestra de Política en Gestión Pública por el ITESO. Especializada en pobreza, políticas públicas y participación ciudadana. Ha sido evaluadora externa de programas sociales y en el sector público tuvo cargos directivos en el área de Desarrollo Social. Fue subsecretaria de Planeación y Evaluación del Gobierno de Jalisco donde dirigió una estrategia de monitoreo y evaluación. Ha publicado varios libros sobre las condiciones de evaluabilidad de la política social. Consultora y maestra de la Universidad de Guadalajara y del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey.



Cristhy Alejandra Alpuche Cabrera

Licenciada en Ciencias Políticas y Gestión Pública por el ITESO, diplomada en Análisis de Información Geoespacial por CentroGeo y Conacyt, y certificada en Machine Learning: Tecnología en la toma de decisiones, por el Instituto Tecnológico de Massachusetts. Con tres años de experiencia profesional en el diseño de proyectos, gestión e implementación, monitoreo y evaluación. Desde 2015 ha realizado investigaciones en diversos temas como el empoderamiento económico de las mujeres, atención a mujeres que sufren situación de violencia, construcción del espacio público, sistemas de justicia en América Latina, herramientas para el control de la corrupción en programas sociales, entre otros.



Daniela Herrera González

Licenciada en Gestión y Economía Ambiental de la Universidad de Guadalajara. Exconsejera de la División de Economía y Sociedad del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Colaboradora del proyecto de investigación “Uso eficiente del agua” del Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño. Certificada por parte de la Asociación Mexicana de Sistemas de Captación de agua de lluvia A.C., como promotora en sistemas de captación y aprovechamiento de agua de lluvia. Participa en el Instituto de Investigaciones

Tecnológicas del Agua Arturo Gleason Santana A.C. Asiste en proyectos de investigación para la conformación del Sistema de Información de Agua del Área Metropolitana de Guadalajara, y en el proyecto social Pacto Todas y Todos por el Agua y la Justicia.



David López-García

Investigador posdoctoral en el Departamento de Planeación y Política Urbana de la University of Illinois Chicago. Ha sido Profesor Visitante en el Departamento de Estudios Urbanos en Queens College, City University of New York e Investigador Visitante en el Observatorio Latinoamericano de The New School. Especializado en economía política urbana y desigualdades de accesibilidad a los empleos en las ciudades. Su trabajo ha sido publicado en revistas arbitradas como *Estudios Demográficos y Urbanos*, *Annals of the American Association of Geographers* y el *Journal of Public Deliberation*.



Diego Cedillo Morales

Maestro en Políticas y Administración Pública por el CIDE, licenciado en Economía por la Universidad de Guadalajara, especializado en Política y Gestión Educativa por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México. Especializado en finanzas públicas, gestión pública y política educativa. Profesor de asignatura en el Departamento de Economía y Ciencias Políticas del Centro Universitario de Tonalá de la Universidad de Guadalajara.



Diego Escobar González

Maestro en Filosofía y Políticas Públicas en London School of Economics and Political Science y licenciado en filosofía y ciencias sociales por el ITESO. Ha trabajado en las secretarías de cultura y planeación del Gobierno de Jalisco, en el Congreso del Estado de Jalisco, EPPI-Centre de University College London, Giving Evidence y en numerosos proyectos de evaluación de políticas y programas. Fundador de TPT Evaluación y proyectos SC para la realización de proyectos con financiamiento internacional.



Edgar A. Ruvalcaba-Gómez

Doctor en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Madrid. Profesor-investigador en la Universidad de Guadalajara adscrito al Departamento de Políticas Públicas. Especializado en gobierno abierto, transparencia, participación ciudadana, datos abiertos, gobierno digital, políticas anticorrupción e inteligencia artificial en el sector público. Ha sido investigador visitante en el Trinity College de Dublín, y en el Center for Technology in Government de la University of Albany. Ha sido investigador-consultor para la Alianza de Gobierno Abierto (Open Government Partnership), entre otras instituciones. Coordinador de la Red Académica de Gobierno Abierto en México. Integrante del SNI. François Chevalier Fellow en el Madrid Institute for Advanced Study y Casa de Velázquez.



Eduardo López-Moreno

Doctor en Geografía Urbana y maestro en Sociología Urbana de la Université Sorbonne Nouvelle, Paris III. Director de investigación y desarrollo de capacidades de ONU-Habitat, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos con sede en Nairobi. Especializado en políticas de vivienda y desarrollo urbano, análisis institucional, monitoreo global y problemas de equidad y pobreza urbana. Ha publicado numerosos artículos, incluidos cinco libros sobre temas relacionados con la vivienda social, las políticas de tierras, la equidad y el desarrollo urbano.



Eduardo Santana C.

Doctor en Ecología por la University of Wisconsin. Director del Museo de Ciencias Ambientales. Profesor del doctorado Ciudad, Territorio y Sustentabilidad, del diplomado Internacional en Desarrollo Sustentable y Derecho Ambiental, y de posgrados sobre manejo de recursos naturales de la Universidad de Guadalajara. Consultor para ONU-Habitat (Ciudades Prósperas, Foro Urbano Mundial-Malasia), Consejo Sectorial Ciudadano para la Gestión del Territorio de Jalisco, Conabio, Conanp, Conafor, Semadet, Imeplan, Semades y Glosa Ciudadana. Autor de diversos trabajos técnicos y de divulgación. Orador invitado de universidades e instituciones en 17 países. Acreedor de más de cincuenta distinciones y premios individuales y colectivos, nacionales e internacionales.



Elton Osorio

Maestro en Dirección y Administración de Empresas por el Centro Europeo de Posgrado, licenciado en Creación y Desarrollo de Empresas egresado del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Promotor de la agenda de movilidad sustentable en Guadalajara. Integrante de distintas organizaciones de la sociedad civil como el Colectivo Bicicleta Blanca, Red Universitaria para la Movilidad y el Colectivo Ecologista de Jalisco A.C., al cual representa en el Observatorio Ciudadano de Movilidad y Transporte Público del Estado de Jalisco.



Emilia Arteaga

Maestra en Innovación Social por Learning by Helping y licenciada en Administración y Finanzas por la Universidad Panamericana, diplomada en Negociación por The London School of Economics y en Diseño de Políticas Públicas por Harvard Kennedy School. Activista por la justicia y ha logrado contribuir a mejorar el acceso a la vivienda. Directora General de TECHO México. Consejera de CEMEFI y profesora de finanzas en diversas instituciones.



Enrique J. Jardel Peláez

Profesor-investigador del Departamento de Ecología y Recursos Naturales del Centro Universitario de la Costa Sur, de la Universidad de Guadalajara. Ha trabajado en investigación, enseñanza y servicios de consultoría sobre ecología y manejo de ecosistemas forestales. Fue jefe de campo de la Estación Científica Las Joyas en la Sierra de Manantlán y director del Laboratorio Natural Las Joyas. Coordinó la Estrategia para la conservación de la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán. Autor de 92 publicaciones científicas y 52 estudios técnicos. Ha recibido reconocimientos como el premio internacional “Liderazgo en la conservación de la biodiversidad” y el premio nacional “Por amor al planeta”. Miembro fundador del Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible A.C. y del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas.



Érika Loyo Beristain

Doctora, maestra en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara, licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Autónoma de Guadalajara, y diplomada en Literatura del Fin del Milenio por la Universidad de Guadalajara y en Atención a Personas Generadoras de Violencias por el Tecnológico de Monterrey Campus Guadalajara. Especialista en Cuidados por CLACSO. Profesora-investigadora de tiempo completo y Directora de la Unidad para la Igualdad de la Universidad de Guadalajara. Profesora de Cátedra del Tecnológico de Monterrey Campus Guadalajara. Integra la Junta Académica del Doctorado en Sustentabilidad y Territorio de la Universidad de Guadalajara. Fue titular de la Secretaría de Educación de Guadalajara y Presidenta del Instituto Jalisciense de las Mujeres. Colaboradora en medios de comunicación. Autora de diversos artículos en libros y revistas. Integrante de la Red Tragevic de Iberoamérica (Género, Cuidados y Trabajo), del Instituto de Investigación de las Ciudades de la Universidad de Guadalajara y de la Coalición Nacional por el Cuidado Digno y el Tiempo Libre de las Mujeres.



Felipe Medel

Licenciado en Administración Gubernamental y Políticas Públicas por la Universidad de Guadalajara, con especialidad en Gobierno Metropolitano. Ha participado como becario y asistente de investigación en el Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno IIPPG-Universidad de Guadalajara. Coordinador de Investigación en el Centro de Investigación y Desarrollo de Políticas Públicas A.C., Transversal Think Tank.



Gerardo Bernache

Doctor en Antropología por la University of Arizona. Profesor-investigador adscrito al CIESAS. Especializado en la producción, manejo y gestión de residuos sólidos, y en derechos humanos ambientales. Integrante del SNI, de la Academia Mexicana de Ciencias y de la Academia Jalisciense de Ciencias. Vicepresidente de la Sociedad Mexicana de Ciencia y Tecnología Aplicada a Residuos Sólidos. Autor de más de 65 publicaciones técnicas y tres libros. Ha dirigido más de 45 tesis a nivel licenciatura y posgrado.



Gloria Irais Bonilla Casillas

Maestra en Gerontología por la Universidad Internacional Iberoamericana y Universidad Europea del Atlántico, y licenciada en Psicología por la Universidad Tecnológica de Guadalajara. Directora y socia fundadora de Plenitud y Demencias A.C., con diez años de experiencia trabajando con personas mayores, personas que viven con demencia y sus familias, aborda las enfermedades crónico-degenerativas desde un enfoque integral. Integrante activo de la Sociedad de Geronto Geriatría de Jalisco. Cocreadora del proyecto: “Los cuidados de cuidar, cuidadoras que escriben su propia historia”. Participante en la articulación de actores clave que puedan materializar un Sistema de Cuidado local en la Ciudad de México y en el Área Metropolitana de Guadalajara.



Héctor E. Castañón Reyes

Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Antropología Social por el CIESAS, maestro en Gestión del Desarrollo Regional por la Technische Universität Dortmund y la Kwame Nkrumah University of Science and Technology, y licenciado en Administración por el ITESO. Docente y asesor de proyectos en esa misma institución, así como en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, también ha colaborado en la University of Wisconsin. Consultor en planeación y gestión del desarrollo para gobiernos y organismos internacionales. Convocante de la Alianza contra la Desigualdad en México y la Alianza por la Igualdad América latina y el Caribe.



Jaime Cervantes

Licenciado en Administración de empresas y abogado por la Universidad de Guadalajara, diplomado en Derecho Tributario por el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Dedicado a la administración tributaria en tres órdenes de Gobierno por 25 años. Autor de *Trece años del IVA en México* y *El IVA asignable*. Representante de Gobiernos Locales en foros del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Abogado por 24 años en defensa fiscal, administrativa y violación del Sistema de Participaciones. Consultor legal y de administración tributaria. Profesor de finanzas y administración en la Universidad de Guadalajara.



Javier Emmanuel Anguiano Pita

Doctorando en Estudios Económicos, maestro y licenciado en Economía por la Universidad de Guadalajara. Exasistente de investigación en diversos proyectos de la Universidad de Guadalajara, el Conacyt y la Auditoría Superior del Estado de Jalisco. Ha publicado trabajos de investigación en libros especializados y revistas académicas nacionales e internacionales. Se ha desempeñado en la Conafor como Jefe de Departamento de Diseño y Monitoreo de Indicadores de Desempeño y en el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas de México como Especialista en Información sobre Finanzas Públicas y Analista de la Hacienda Pública.



José Arturo Gleason Espíndola

Doctor en Urbanismo por la UNAM, ingeniero civil por la Universidad de Guadalajara e investigador titular de la Universidad de Guadalajara. Integrante del SNI, nivel II. Director de Gleason Consulting y del Instituto de Investigaciones Tecnológicas del Agua Lic. Arturo Gleason Santana A.C. y presidente del II Consejo Directivo Nacional de la Asociación Mexicana de Sistemas de Captación de Agua de Lluvia, A.C. Ha escrito diferentes libros sobre el tema del agua y desarrollado diferentes proyectos de investigación, de consultoría y de impacto social a través de las diferentes instituciones que apoya.



José Ayala Padilla

Maestro en Ciencias Políticas por la University of Houston, licenciado en Administración de Empresas por el ITESO. Consultor de FAO México en relación con la gestión gubernamental de procesos para la promoción del desarrollo de cadenas agroproductivas y de procesos de integración regional. Ha realizado estudios y evaluaciones de proyectos educativos y de desarrollo rural para gobiernos estatales y el Federal, CREFAL, DIF, FAO, entre otras instituciones. Director general de estrategias y cadenas agroproductivas de la Secretaría de Desarrollo Rural del Estado de Jalisco. Director general del Instituto para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural. Secretario técnico del Sistema Nacional de Asistencia Técnica Rural Integral. Profesor en el ITESO, en la Universidad de Guadalajara, en la maestría de Desarrollo Regional de la ANUIES, y en el Instituto Libre de Filo-

sofía y Ciencias Sociales. Coordinador docente de la maestría en Promoción del Desarrollo Rural auspiciada por la Financiera Rural y el Colegio de Postgraduados.



José Medina Mora Icaza

Doctor en Dirección de Proyectos de Ingeniería por la Stanford University, maestro en Ciencias de Ingeniería con especialidad en Sistemas y en Administración de Empresas con especialidad en Finanzas por la misma institución, maestro en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Panamericana, ingeniero civil por la Universidad Iberoamericana. Fundador y presidente del Consejo de Administración de CompuSoluciones. Presidente Nacional de Coparmex desde enero de 2021. Columnista constante en periódicos nacionales y revistas empresariales.



Jorge Villaseñor

Doctor en Ciencias Económico Administrativas por la Universidad de Guadalajara, maestro en Artes en la Economía en Desarrollo por la University of Sheffield, maestro en Filosofía con especialidad en Economía por la University of Leicester, licenciado en Economía por la Universidad de Guadalajara. Profesor-investigador de tiempo completo adscrito al Departamento de Economía y Coordinador de la maestría en Economía de la Universidad de Guadalajara, así como Profesor de Cátedra del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Guadalajara.



Juan Carlos Silas Casillas

Doctor en Educational Policy and Leadership por la University of Kansas maestro en Educación y licenciatura en Psicología Educativa por la UNIVA en Guadalajara. Fue director del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Calidad de la Educación y Superación de la Pobreza en la Universidad de Monterrey de 2004 al 2008. Investigador y docente en el Departamento de Psicología, Educación y Salud del ITESO desde 2008. Coordinador del Doctorado Interinstitucional en Educación desde 2016. Integrante del SNI, nivel I. Especializado en el balance público-privado en la educación superior, la relación entre las instituciones educativas y la comunidad y el pensamiento científico-crítico en alumnos universitarios.



Juan Diego Omar Martínez Delgado

Maestro en Contraloría con especialidad en Impuestos y Finanzas Corporativas por la Universidad Panamericana, y licenciado en Economía por la Universidad de Guadalajara. Profesor titular en la Universidad de Guadalajara. Director del Centro de Estudios de la Hacienda Pública. Fue Subsecretario de Finanzas de Jalisco, director General de Programación y Presupuesto y de Egresos, consultor externo para la CEPAL, director-encargado de Política Fiscal y Prospectiva del INDETEC. Ha sido asesor de gobiernos estatales y municipales, capacitado a cientos de funcionarios en ingresos, transferencias, deuda y presupuesto. Ha publicado y presentado investigaciones en diversos foros de México y el extranjero.



Juan Guillermo Márquez Gutiérrez

Ingeniero Civil por la Universidad de Guadalajara. Integrante de la Comisión de Cuencas Altos de Jalisco y coordinador del Grupo Especializado de Trabajo en Saneamiento y Reuso del Agua. Integrante del Consejo de Cuenca del Río Santiago, colaborando en la elaboración de la Agenda del Agua 2030, el Programa de Medidas Preventivas y Mitigación de la Sequía. Coordinador del GET Agenda del Agua 2030 y Desarrollo de la Cuenca del Río Santiago. Coordinador del Observatorio Ciudadano para la Gestión Integral del Agua para el Estado de Jalisco.



Leonardo A. Gatica Arreola

Doctor en Economía por la University of Texas con estudios en Ciencia Política en la misma universidad. Profesor-investigador del Departamento de Economía y del Instituto de Investigación de Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Guadalajara. Ha sido profesor de economía y políticas públicas en varias universidades y ha trabajado en la función pública en el gobierno federal y los gobiernos del estado de Jalisco y del municipio de Zapopan. Es integrante del SNI y autor de varios capítulos de libros y artículos publicados en revistas nacionales e internacionales.



Lourdes Morales Canales

Doctora en Ciencia Política por la Université Sorbonne Nouvelle-Paris III, maestra en Comunicación Política en la Université de Paris I y licenciada en Comunicación en la Universidad Iberoamericana. Fue Directora de Alianza Cívica, de Mexicoberserva y participa en el Consejo Directivo de Nosotrxs. Profesora asociada de la Universidad de Guadalajara donde actualmente dirige el área de vinculación del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción al igual que la Red por la Rendición de Cuentas. Cuenta con más de diez años de experiencia docente en instituciones de educación superior públicas y privadas. Ha coordinado investigaciones sobre participación ciudadana, procesos electorales en regiones indígenas con enfoque de género, transparencia y rendición de cuentas. Es coautora y autora de artículos y libros vinculados a esos temas.



Luis Ignacio Román Morales

Doctor por la Université de la Sorbonne Nouvelle, Paris x y Paris VII y licenciado en Economía por la UNAM. Integrante del SNI. Profesor en el ITESO. Especializado en empleo, política económica y coyuntura socioeconómica.



Luz Celina Camarena Romero

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara y magister en Relaciones Internacionales, Seguridad y Defensa por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos de Chile. Se ha desempeñado como consultora de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en el proyecto PROJUSTICIA, realizando monitoreo y evaluación de los Órganos Especializados en Mecanismos Alternos de Solución de Controversias en Materia Penal de las Fiscalías en cinco estados de México.



Marcela Rubí Aguilar Arévalo

Maestra en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, y licenciada en Administración Gubernamental y Políticas Públicas Locales por la Universidad de Guadalajara. Investigadora del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la

Corrupción en la misma universidad. Trabajó como analista de políticas públicas en la Coordinación de Estrategia Digital Nacional de la Presidencia de la República en 2018. Ha diseñado e impartido cursos en esta materia para la Universidad de Guadalajara. Directora de Formación y Seguimiento en “Nosotrxs”. Coordinadora del colectivo de Partidos Transparentes, en este mismo espacio. Especialista en transparencia y rendición de cuentas de partidos políticos, en procesos de retroceso democrático y populismo en México y el mundo desde una perspectiva comparada.



Marcos Pablo Moloeznik

Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares. Profesor-investigador en la Universidad de Guadalajara. Integrante del SNI. Profesor visitante del Instituto Internacional de Derecho Humanitario de Sanremo. Primer académico no estadounidense en ser acreedor del William J. Perry Award for Excellence in Security and Defense Education in the individual category, William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University.



María Guadalupe Ramos Ponce

Doctora en Cooperación y Bienestar Social por la Universidad de Oviedo con una línea de investigación sobre el feminicidio en Jalisco, maestra en Administración de la Justicia y Seguridad Pública y licenciada en Derecho. Profesora-investigadora en la Universidad de Guadalajara. Parte del Comité de América Latina y el Caribe para la defensa de los derechos de la mujer y de diversas redes del movimiento feminista.



Martha Pereira

Maestra en Educación Primaria por The University of Alabama con especialidad en Neuropsicología del Aprendizaje por la Universidad Católica Argentina. Coordinadora del área de investigación en Mexicanos Primero Jalisco desde 2018. Trabajó en el Programa de Fortalecimiento del Modelo Departamental de la Universidad de Guadalajara en la Vicerrectoría Ejecutiva del 2013 al 2016. Cuenta con más de diez años de experiencia docente en preescolar y primaria, en inmersión bilingüe español-inglés en Ecuador y México. Fue docente universitaria en la Universidad San Francisco de Quito en la carrera de educación preescolar.



Moisés Alejandro Alarcón Osuna

Doctor en Ciencias Económico Administrativas por la Universidad de Guadalajara. Coordinador de la licenciatura en Economía de la misma institución. Adscrito al Departamento de Estudios Regionales INESER. Integrante del cuerpo académico “Estudios sobre la PYME”, de la junta académica de la maestría en Negocios y Estudios Económicos, del Doctorado en Estudios Económicos, y del SNI. Desarrolla su línea de investigación en estudios sobre “Cambio tecnológico y economía de empresa”.



Nancy García Vázquez

Doctora en Investigación en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencia Política por la FLACSO, maestra en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones José Luis María Mora, licenciada en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesora-investigadora del Departamento de Políticas Públicas y del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción de la Universidad de Guadalajara. Integrante del SNI, nivel I. Galardonada con el Premio Ángel Ballesteros de Ensayos sobre la Administración y Gobierno Municipal de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (2014) y el Premio Nacional de Administración Pública (2008).



Nicolás Alvarado

Consultor en desarrollo local, políticas públicas y derechos culturales. Ha trabajado como especialista independiente para el Gobierno de Jalisco y para los Ayuntamientos de Guadalajara, San Luis Potosí, Tlaquepaque, Xalapa y Zapopan. Ha trabajado en la Secretaría de Cultura de México y el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBAL). Conferencista y formador en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala y México. Investigador en políticas culturales vinculado al programa de cooperación IberCultura Viva e integrante del Consejo Directivo de Traza Social A.C.



Paulina Hernández

Maestra en Administración del Tecnológico de Monterrey. Directora de la empresa Redbean. Trabajó en la Administración Pública, desde la Secretaría de Planeación, la Secretaría técnica de la Comisión de Hacienda y Presupuestos del Congreso Local. Ha sido representante del Gobierno Estatal en juntas de gobierno de los Organismos Públicos Descentralizados y directora del Instituto de Capacitación y Oferta Educativa de Zapopan. Fue Directora de Mexicanos Primero Jalisco, donde trabajó por la calidad de la educación en México y la defensa del derecho a aprender de niños, niñas y jóvenes a través de la investigación y la incidencia pública.



Radamanto Portilla Tinajero

Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por la Universidad de Guadalajara. Profesor-investigador en el Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO. Candidato al SNI. Ha sido funcionario en la administración pública estatal, donde se desempeñó como director de Evaluación de Políticas Públicas. Consultor y evaluador de proyectos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Especialista en dinámicas de la violencia criminal, eficacia de las políticas públicas contra la inseguridad y la violencia, así como en institucionalización de la evaluación en los gobiernos subnacionales.



Violeta Meléndez

Licenciada en Periodismo y en Biología por la Universidad de Guadalajara. Reportera especializada en medio ambiente. Ha trabajado en medios impresos y digitales de Guadalajara como *El Informador*, *Diario NTR*, *Canal 44* y *Mural*. Ha realizado colaboraciones nacionales en cobertura de noticia diaria e investigaciones, así como corresponsalías internacionales. Condujo el podcast futurista “2050, El fin que no fue”, sobre cómo se viviría el cambio climático desde un escenario esperanzador. Ha escrito artículos de divulgación de la ciencia, colaborado en la edición de libros sobre salud ambiental y generado productos multimedia divulgativos.



Yolanda Martínez Mancilla

Doctora en Sociedad de la Información y el Conocimiento por la Universitat Oberta de Catalunya. Líder de la Iniciativa GovS-tack Global en la Unión Internacional de Telecomunicaciones, donde colabora con gobiernos para acelerar la digitalización de los servicios gubernamentales. En el sector público lideró la Estrategia Digital Nacional de México, la Unidad de Gobierno Digital a nivel federal y el programa ciudad digital de Zapopan. En el ámbito internacional, dirigió la Oficina del BID en Chile y ha colaborado como consultora con distintos organismos internacionales en la implementación de agendas digitales en diferentes países de América Latina. Directora del Programa Interdisciplinar "Centro para la Sociedad Digital" de la Universidad de Guadalajara.

Gestión de contenidos



Ariadna Leñero Gomez

Licenciada en Ciencias de la Comunicación por el ITESO. Se especializa en cuestiones de diseño, creación de contenidos y narrativas. Ha sido asistente editorial en la Editorial de la Universidad de Guadalajara, Community Manager de Maquinaria Leñero y becaria de investigación de la Dra. Alina Peña Iguarán para el proyecto Arte, memoria y biopolítica en el ITESO. Actualmente es coordinadora de Comunicación y Diseño en Transversal Think Tank.



Calep González

Licenciado en Ciencias Políticas por el ITESO. Especializado en el campo de las políticas públicas, la transparencia e integridad, política fiscal, materia ambiental, así como en asuntos sobre análisis de datos y sus posibilidades para comprender y contribuir a un esquema de igualdad de oportunidades para las personas.



Mariana Peregrina Espinosa de los Monteros

Licenciada en Relaciones Internacionales por el ITESO. Desde 2016 ha trabajado en organizaciones de la sociedad civil promoviendo los derechos humanos, el desarrollo sustentable, la perspectiva de género y políticas anticorrupción en Jalisco. Ha sido coordinadora de Vinculación e Incidencia en TECHO Jalisco, analista de Políticas Públicas e Internacionalización en el Gobierno de Tlajomulco, asistente de Investigación del Dr. Alejandro Anaya-Muñoz, y consultora de Comunicación y Estrategia Política en el proceso electoral de 2021 en Nuevo León. Se desempeña como coordinadora de Proyectos, Vinculación e Internacionalización en Transversal Think Tank.

Jalisco a medio camino
BALANCE PARCIAL 2018-2022
VOLUMEN I. POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES

Se terminó de imprimir en febrero de 2023
en los talleres de Libros en Demanda S. de R.L. de C.V.
Periférico Norte 940, Lomas de Zapopan
45130 Zapopan, Jalisco

En la formación de este libro se utilizaron las familias tipográficas Arno Pro,
diseñada por Robert Slimbach, y Ubuntu, diseñada por Dalton Maag.