



Propuestas para el futuro de Jalisco 2024-2030

Ricardo Villanueva Lomelí
César Omar Avilés González
(coords.)

Propuestas para el futuro de Jalisco 2024-2030

Propuestas para el futuro de Jalisco 2024-2030 / Ricardo Villanueva Lomelí, César Omar Avilés González coordinadores ; textos Máximo Ernesto Jaramillo Molina... [et al.]. -- 1a ed. -- Guadalajara, Jalisco: Universidad de Guadalajara: Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo : Editorial Universidad de Guadalajara, 2025.

405 páginas: ilustraciones
Incluye referencias bibliográficas

ISBN 978-607-581-548-0

DOI <https://doi.org/10.32870/9786075815480>

1. Planificación regional -Jalisco (México). 2. Desarrollo económico-Jalisco (México) 3. Políticas públicas-Participación ciudadana-Jalisco (México) 4. Justicia social-Jalisco (México) I. Villanueva Lomelí, Ricardo, coordinador. II. Avilés González, coordinador III. Jaramillo Molina, Máximo Ernesto, autor

338. 972 35 .P96 CDD22

HT395 .J2 .P96 LC

RP Thema



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>

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.

The background features a complex, abstract geometric design. It consists of various overlapping shapes, including triangles and polygons, in shades of purple and white. Some areas have a fine, dotted pattern, while others are solid. The overall effect is a modern, textured composition.

Propuestas para el futuro de Jalisco 2024-2030

**Ricardo Villanueva Lomelí
César Omar Avilés González
(coords.)**



Karla Alejandrina Planter Pérez
Rectoría General

César Antonio Barba Delgado
Secretaría General

Héctor Raúl Solís Gadea
Vicerrectoría Ejecutiva

María Guadalupe Cid Escobedo
Vicerrectoría Adjunta Administrativa

Jaime Federico Andrade Villanueva
**Vicerrectoría Adjunta Académica
y de Investigación**

Sayri Karp Mitastein
Dirección de la Editorial



**CENTRO DE ESTUDIOS
ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO**

César Omar Avilés González
Dirección

Adrián Acosta Silva
Coordinación del proyecto Jalisco a Futuro

Eduardo Garibaldí Álvarez
**Jefatura de la Unidad de Estudios de Opinión,
Actitudes y Valores**

D.R. © 2025, Universidad de Guadalajara



**EDITORIAL
UNIVERSIDAD
DE GUADALAJARA**

Ingeniero Hugo Vázquez Reyes 39
interior 32-33, Industrial los Belenes
45150, Zapopan, Jalisco

**editorial.udg.mx
publicaciones.udg.mx**

**ISBN 978-607-581-548-0
DOI: <https://doi.org/10.32870/9786075815480>**

Mayo de 2025

Hecho en México
Made in Mexico

Primera edición electrónica, 2025

© Coordinación general
Ricardo Villanueva Lomelí
César Omar Avilés González

Coordinación académica
César Omar Avilés González
Luz Celina Camarena Romero
Héctor García Curiel
Alma Rosa González Padilla
Carlos Iván Moreno Arellano
Antonio Sánchez Bernal

© Textos
Ricardo Villanueva Lomelí, César Omar Avilés González, Máximo Ernesto Jaramillo Molina, José Navarro Cendejas, Lino Francisco Jacobo Gómez Chávez, Miriam Partida Pérez, Silvana Mabel Núñez Fadda, Guillermo Oswaldo Ramos Gallardo, Javier Iván Salazar Pérez, Mara Nadiezhda Robles Villaseñor, Susana Gabriela Muñiz Moreno, Jesús David Alejandro Díaz Limón, Antonio Sánchez Bernal, Paulo Alberto Carrillo Torres, Juan Diego Omar Martínez Delgado, Luis Ernesto Ocampo Figueroa, Luz Orieta Rodríguez González, Janette Miroslava Flores García, Fátima Fabiola Guizar López, José Torres Márquez, Martín Guadalupe Romero Morett, Edgar Ricardo Rodríguez Hernández, Javier Emmanuel Anguiano Pita, Nancy García Vázquez, Antonio Ruiz Porras, Carlos Gauna Ruiz de León, José Luis Santana Medina, Carlos Eduardo Flores Cárdenas, Héctor García Curiel, José Arturo Gleason Espíndola, José Luis Valencia Abundis, Mario Córdova España, Francisco Javier González Vallejo, Natalia Mendoza Servín, Víctor Hugo García Benítez, Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez, Gabriel Torres Espinoza, Héctor Raúl Solís Gadea, José Ángel Cuevas Hernández, Luz Celina Camarena Romero, Dante Jaime Haro Reyes, Enrique Arámbula Maravilla, Carlos Mercado Casillas, Daira Arana Aguilar, Tadeo Eduardo Hübbe Contreras, Alfredo Rico Chávez, Antonio Gil Fons, Marcos Pablo Moloeznik Gruer, Arturo Villarreal Palos, Patricia Noemí Vargas Becerra

Contenido

Presentación 11

Ricardo Villanueva Lomelí

Nota preliminar 13

César Omar Avilés González

EJE I. Sociedad, desigualdad y pobreza

Análisis crítico de la pobreza, desigualdad y política social en Jalisco durante el último sexenio 16

Máximo Ernesto Jaramillo-Molina

La educación básica en Jalisco 25

José Navarro Cendejas

Fortalecimiento de la infraestructura hospitalaria de Jalisco: el Hospital Civil de Puerto Vallarta 38

Lino Francisco Jacobo Gómez Chávez

Miriam Partida Pérez

Mabel Núñez Fadda

Guillermo Ramos Gallardo

Javier Iván Salazar Pérez

Jornada escolar ampliada: la experiencia de SaludArte en la CDMX 57

Mara Nadiezhda Robles Villaseñor

Susana Gabriela Muñiz Moreno

Jesús David Alejandro Díaz Limón

EJE II. Desarrollo económico

Plan Estatal de Infraestructura Pública para el Desarrollo: Una estrategia integral para Jalisco	68
Paulo Alberto Carrillo Torres	
Propuestas de finanzas públicas	84
Juan Diego Omar Martínez Delgado	
Las mipymes en Jalisco: clave para el <i>nearshoring</i> y el desarrollo económico regional	97
Luis Ernesto Ocampo Figueroa	
Los desafíos del sector agropecuario y agroindustrial de Jalisco	108
Luz Orieta Rodríguez González	
Propuesta para descentralizar el desarrollo de la Zona Conurbada de Guadalajara (ZCG)	116
Janette Miroslava Flores García	
Fátima Fabiola Guízar López	
José Torres Márquez	
Martín Guadalupe Romero Morett	
Acciones para impulsar la economía de Jalisco	128
Antonio Sánchez Bernal	
Edgar Ricardo Rodríguez Hernández	
Producción, empleo, actividad económica y pobreza en Jalisco: pronósticos y análisis para el periodo 2024-2030	138
Javier Emmanuel Anguiano Pita	
Nancy García Vázquez	
Antonio Ruiz Porras	
El turismo en Jalisco. Un recorrido por sus destinos	164
Carlos Gauna Ruíz de León	
José Luis Santana Medina	
Carlos Eduardo Flores Cárdenas	

EJE III. Territorio, medioambiente y movilidad

Huellas Urbanas Metropolitanas: propuestas para la ciudad del presente y el futuro 198

Héctor García Curiel

Hacia una gestión sustentable de agua en Jalisco para nuestra supervivencia 206

José Arturo Gleason Espíndola

Ordenamiento del territorio en Jalisco: hacia una política pública sostenible 215

José Luis Valencia Abundis

Movilidad urbana y transporte en el Área Metropolitana de Guadalajara: desafíos y estrategias para un desarrollo sostenible 223

Mario Córdova España

La paradoja demográfica de Jalisco: concentración urbana y despoblamiento municipal como expresión de desigualdad estructural 257

Patricia Noemí Vargas Becerra

EJE IV. Gobierno y estado

Empoderar a los ciudadanos para superar la crisis de representación 268

Francisco Javier González Vallejo

Innovación pública en Jalisco: el impacto del gobierno digital y la inteligencia artificial 280

Víctor Hugo García Benítez

Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez

Fortalecimiento del Sistema Estatal de Archivos. Un pendiente para Jalisco 293

Natalia Mendoza Servín

El estado de la corrupción y propuestas de mejora
para las instituciones anticorrupción en Jalisco 302

Gabriel Torres Espinoza

Jalisco y su frágil capacidad gubernativa.
El caso de la seguridad pública 311

Héctor Raúl Solís Gadea

José Ángel Cuevas Hernández

EJE V. Seguridad, justicia y derechos humanos

La situación de los derechos humanos
en Jalisco. Análisis y propuestas 320

Dante Jaime Haro Reyes

Enrique Arámbula Maravilla

Fortalecimiento de las instituciones
policiales municipales 334

Carlos Mercado Casillas

Fortalecimiento de las capacidades de organización
e investigación de la Policía 343

Arturo Villarreal Palos

Los enfoques de cultura de paz, policiamiento
comunitario y de reducción de riesgo en la política
de seguridad pública de Jalisco: una oportunidad
para mejorar 349

Daira Arana Aguilar

Políticas para la paz. Actualidad en Jalisco:
un análisis de oportunidades y retos 357

Dante Jaime Haro Reyes

El fenómeno de la delincuencia organizada.
Consideraciones para su erradicación 365

Tadeo Eduardo Hübbe Contreras

Alfredo Rico Chávez

Antonio Gil Fons

La estrategia para cambiar la percepción sobre
inseguridad y violencia: ganar los corazones y las
mentes de la ciudadanía de Jalisco 373

Tadeo Eduardo Hübbe Contreras

Alfredo Rico Chávez

Antonio Gil Fons

Propuesta para la recuperación del control
territorial en Jalisco 382

Marcos Pablo Moloeznik Gruer

Luz Celina Camarena Romero

Autores

397

Presentación

Ricardo Villanueva Lomelí

Nos encontramos en un momento crucial de la historia reciente de Jalisco. Vivimos una etapa de transición en la que convergen desafíos persistentes con nuevas oportunidades que pueden dar paso a una transformación social, económica, ambiental y política de gran profundidad. Esta coyuntura exige, más que nunca, una reflexión crítica y propositiva sobre el rumbo que deseamos para nuestro estado, sustentada en el conocimiento, la experiencia y el compromiso con el bien común.

En este contexto, la publicación del libro *Propuestas para el futuro de Jalisco 2024-2030* adquiere una relevancia especial. No se trata únicamente de un compendio de análisis académicos o de visiones técnicas, sino, ante todo, de una manifestación del esfuerzo colectivo por construir una agenda de futuro que responda a las necesidades reales de la población jalisciense. Esta obra es también testimonio del compromiso sostenido del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (CEED), que, a lo largo de más de tres décadas, se ha consolidado como un referente fundamental en el análisis estratégico, la prospectiva social y el diseño de escenarios de transformación institucional.

Desde su creación, el CEED ha promovido una mirada interdisciplinaria, rigurosa y visionaria, anticipándose a los cambios estructurales que configuran nuestras dinámicas sociales y económicas. Esta trayectoria lo ha llevado a convertirse en un espacio de confluencia entre la academia, los sectores productivos, la sociedad civil y las instituciones públicas. Con este trabajo editorial, el CEED reafirma su vocación de servicio público a través del conocimiento y su apuesta decidida por un futuro más justo, inclusivo, resiliente y democrático para Jalisco.

El libro reúne a destacadas personalidades académicas, investigadoras, investigadores y especialistas de múltiples disciplinas, cuyas aportaciones, organizadas en cinco ejes, no solo delimitan un diagnóstico riguroso de la realidad jalisciense, sino que ofrecen reflexiones, perspectivas y líneas de acción factibles y de impacto para atender los principales retos del próximo sexenio.

Cada una de las contribuciones que conforman esta obra refleja un compromiso genuino con el bienestar de Jalisco y con la construcción de un futuro más justo para su gente. El contenido aquí presentado es testimonio de su generosidad intelectual, de su rigor académico y, sobre todo, de su voluntad de transformar la realidad más allá de las aulas y los espacios universitarios. En cada página late su convicción de que el conocimiento puede y debe ponerse al servicio de la sociedad.

Celebramos el liderazgo de la Universidad de Guadalajara al fomentar, a través del CEED, espacios de diálogo interdisciplinario y de pensamiento estratégico. Este esfuerzo editorial es también un homenaje a su papel como institución crítica y propositiva, que enriquece el debate público y contribuye de manera sustantiva al diseño de políticas transformadoras.

La presente publicación tiene un gran potencial para convertirse en una herramienta clave para el nuevo gobierno estatal. Los análisis, diagnósticos y planteamientos aquí reunidos surgen de un proceso metodológico minucioso, sustentado en evidencia empírica y articulado con referentes destacados en materia de política pública. En un contexto de alta complejidad, donde las decisiones gubernamentales deberán ser audaces pero sensatas, inclusivas pero firmes, esta obra ofrece un faro para orientar acciones públicas que promuevan el bienestar colectivo.

Hoy, más que nunca, necesitamos visiones de largo plazo, sustentadas en el conocimiento, en el diálogo plural y en la voluntad de cambio. *Propuestas para el futuro de Jalisco 2024-2030* es una invitación a imaginar colectivamente un mejor mañana y a trabajar desde hoy para hacerlo realidad. Que este libro sea una hoja de ruta para quienes asumen la responsabilidad de gobernar, pero también un llamado a la corresponsabilidad de todos los sectores sociales en la construcción del futuro que Jalisco merece.

Nota preliminar

César Omar Avilés González

Jalisco enfrenta grandes desafíos y oportunidades cuya gestión determinará el futuro de las próximas generaciones. Este libro, coordinado por el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo de la Universidad de Guadalajara, es resultado de un esfuerzo colectivo, especializado e interdisciplinario que ha reunido el saber y la perspectiva de 48 especialistas de diversos ámbitos del conocimiento, para diagnosticar y proponer soluciones en torno a los temas estratégicos que requieren atención urgente en Jalisco.

En un momento de gran complejidad como el que vive nuestra entidad, con numerosos factores determinantes de futuro —algunos de los cuales provienen del contexto nacional y global, mientras que otros emergen desde el propio estado para impactar más allá de sus límites territoriales—, es fundamental que todos los sectores de la sociedad trabajen de manera coordinada y concentrada en construir un futuro deseable: sano, justo, próspero y sostenible.

El trabajo que se presenta en este libro se estructura en 30 textos, agrupados en 5 ejes, a partir de los cuales es posible diseñar y construir el futuro de Jalisco:

1. Sociedad, desigualdad y pobreza
2. Desarrollo económico
3. Territorio, medioambiente y movilidad
4. Gobierno y estado
5. Sociedad, justicia y derechos humanos

En cada uno de estos ejes se analiza la situación actual y se identifican los problemas que determinan su condición en el presente y a futuro.

Con ello, nuestro equipo de especialistas propone acciones concretas y realizables para la gestión ordenada de cada una de estas problemáticas.

Este libro es una invitación a la reflexión, al debate y a la acción. Cada propuesta es un llamado al trabajo colectivo e interdisciplinar, más allá de diferencias coyunturales pasajeras, para enfrentar los retos de Jalisco y construir un futuro deseable para todos sus habitantes.

EJE I

**Sociedad,
desigualdad
y pobreza**

Análisis crítico de la pobreza, desigualdad y política social en Jalisco durante el último sexenio

Máximo Ernesto Jaramillo-Molina

Introducción

Los cambios recientes en distintos aspectos de la política laboral, social y desarrollo se encuentran entre los temas más populares y debatidos durante el sexenio que inició en 2018, tanto a nivel nacional como en particular en Jalisco. A pesar de lo anterior, muchos de los debates, ya sea desde posturas favorables al Gobierno federal o posturas críticas, suelen realizarse de manera desinformada sin verificación de la información compartida o simplemente sin aportar ninguna evidencia.

Al respecto, muchos dichos presidenciales se han hecho populares sobre la política social. Entre ellos, que al menos uno de cada dos hogares en México recibe un programa social, y que esto alcanza al 95 % de las familias pobres en el país (Presidencia de la República, 2020). Otro dicho popular es “primero los pobres”, lema que se supone enarbola el sentido político de la autonombraada cuarta transformación (4T). Se llega a creer, desde las posiciones críticas al Gobierno federal, que estos cambios en los programas sociales son justo la razón de su popularidad, o que implican prácticas clientelares que le dan una ventaja electoral injusta. A nivel local, el gobernador Enrique Alfaro mencionó que en Jalisco las cifras de la pobreza mejoraron a un ritmo mucho mejor que en el caso nacional (*El Universal*, 2023).

A raíz de lo anterior, el presente texto tiene como objetivo sencillamente verificar algunas de estas concepciones sobre los resultados en pobreza y desigualdad de años recientes tanto a nivel nacional como en el caso de Jalisco. Sirva este análisis como una base empírica que posibilita

magnificar varios de los beneficios y perjuicios, avances y retrocesos, de una estrategia y diseño de política social que, si bien tuvo muchos cambios respecto a otros sexenios, también muestra algunas inercias que valdrá la pena resaltar; todo esto con el fin de aportar un poco a diseñar e imaginar cómo podría ser una política social en México que sí logre proteger a la población, principalmente a quienes más lo requieren.

Apuntes metodológicos

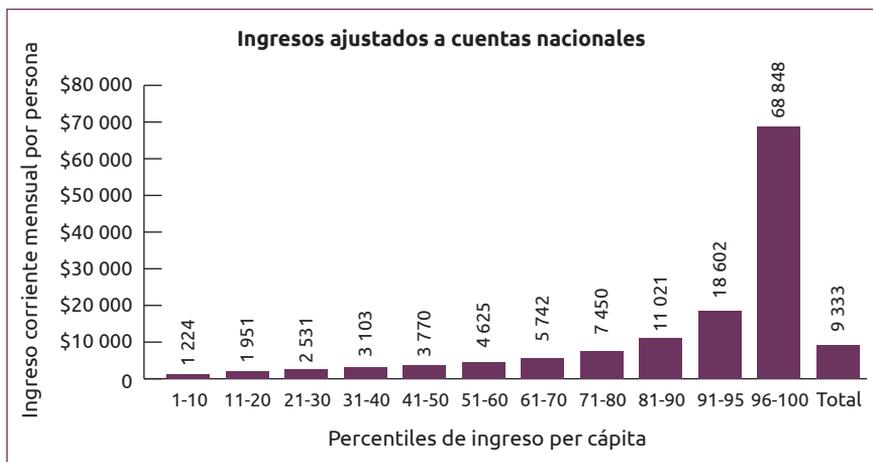
Los análisis del presente texto se basan en la información sobre ingresos que proviene de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), que levanta el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de forma bianual. Se utilizan en el análisis los deciles de ingreso que fueron calculados para la población, dividiendo entre el número de integrantes, para obtener la información per cápita.

Por otro lado, se utilizaron resultados de las mediciones de pobreza multidimensional y de ingresos publicadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL, 2023), así como ajustes a cuentas nacionales de los ingresos de la ENIGH, con la metodología publicada por el Consejo de Evaluación de la Ciudad de México (2019). En los casos en que fueron necesarias las comparativas de montos de transferencias de distintas fechas, también se deflactó con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

La desigualdad y pobreza en Jalisco dentro del panorama nacional

Un primer acercamiento al entendimiento de la desigualdad en Jalisco es mediante las brechas de ingresos entre los distintos hogares que lo conforman. Para eso, el siguiente análisis, con base en la ENIGH (ajustada a cuentas nacionales), muestra claramente que, mientras el 1 % ms pobre en Jalisco (es decir, el decil I) vive solo con \$40 al día por persona (\$1 224 al mes), el 5 % ms rico en el estado tiene ingresos al mes de \$69 000 por per-

sona. Esto quiere decir que entre el 5 % más rico y el 10 % más pobre hay una brecha de ingresos per cápita de casi 56 veces. De hecho, el ingreso de dicho 5 % es siete veces más alto que el ingreso promedio en Jalisco (\$9 333 por persona al mes).



Gráfica 1. Ingresos mensuales promedio por persona en Jalisco.

Fuente: elaboración propia con base en ENIGH.

Al comparar con el resto de entidades federativas de México, encontramos que las entidades con los niveles más altos de desigualdad serían Chihuahua (con un coeficiente de Gini¹ de 0.47), Yucatán (0.436) y Campeche (0.435); mientras que las más igualitarias serían Guanajuato (0.373), Sinaloa (0.379) y luego se encontraría Jalisco que, si bien se encuentra entre los estados con menor desigualdad en su comparación nacional, mantiene un nivel alto de desigualdad, con un coeficiente de Gini de 0.38. Este indicador se puede visualizar en la figura 1.

¹ El coeficiente de Gini mide la desigualdad de una distribución estadística con un rango que va de 0 a 1, donde 0 equivale a una distribución completamente igualitaria y 1 a una distribución desigual, en la que una sola persona se queda con todos los ingresos (en caso de que estemos hablando de desigualdad de ingresos). Es decir, mientras mayor es el coeficiente de Gini, más desigual es la distribución estadística.

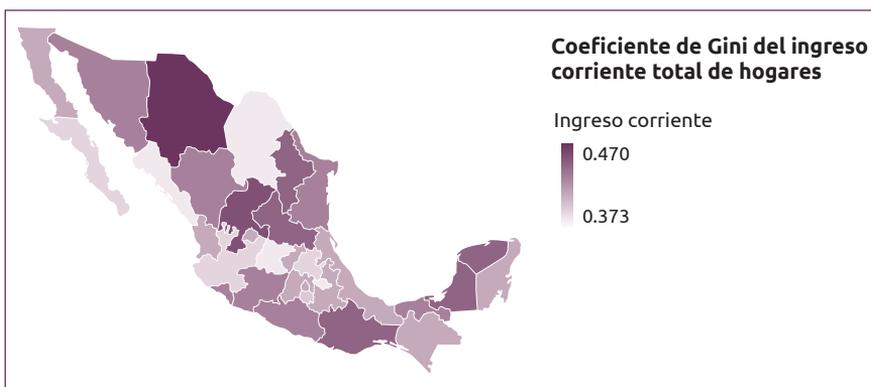
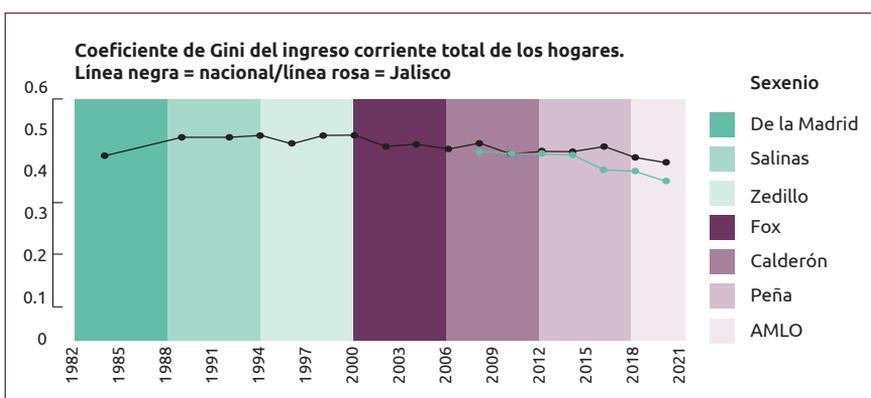


Figura 1. Desigualdad dentro de los estados de México.

Fuente: elaboración propia con base en ENIGH.

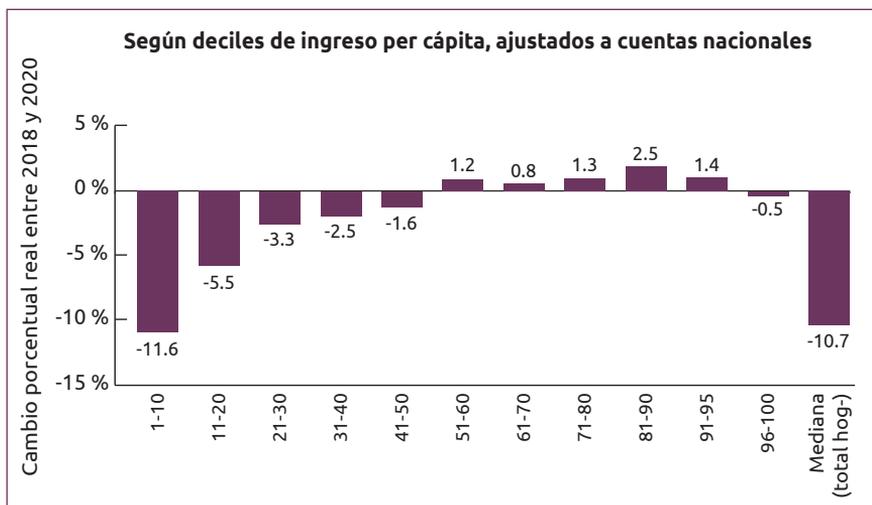
La evolución de los indicadores de desigualdad en Jalisco muestra diferencias interesantes e importantes de analizar con respecto a los indicadores a nivel nacional. Por ejemplo, si bien desde el 2000 la tendencia de la medición de desigualdad nacional, según el coeficiente de Gini, ha ido a la baja gradualmente y a una velocidad muy baja, en Jalisco la disminución ha sido aún más significativa, al menos desde el 2008 (que es cuando se comienza a tener datos comparables), y más rápidamente desde 2014. Lo anterior, a pesar de que justo para el 2014 el coeficiente de Gini a nivel nacional y en Jalisco era básicamente el mismo, siendo que en el dato más reciente la diferencia ya era significativa.



Gráfica 2. Evolución de desigualdad de ingresos en México y Jalisco.

Fuente: elaboración propia con base en ENIGH.

¿Y cómo se ha reflejado esa disminución en la desigualdad en Jalisco directamente en las brechas de ingresos entre los hogares? Cuando ajustamos nuevamente a cuentas nacionales los datos del ingreso de los hogares, en realidad encontramos que, de estos, los más pobres percibieron la mayor disminución de ingresos (12 % menos para el decil I), mientras que, para el 5 % más rico, el ingreso casi se mantuvo igual (disminuyó 0.5 %).

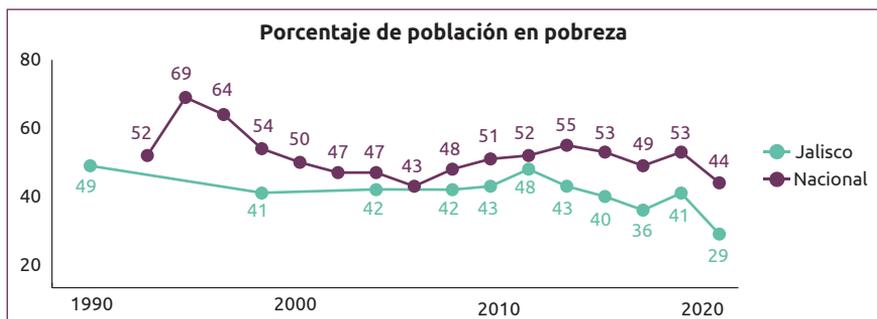


Gráfica 3. Cambio en ingresos mensuales por persona en Jalisco (2018-2020).

Fuente: elaboración propia con base en ENIGH.

Comparando la tendencia de la evolución de la pobreza a nivel nacional y Jalisco, encontramos también cifras más positivas para el caso jalisciense frente al nacional. Mientras que entre el 2005 y el 2008 Jalisco y México presentaban prácticamente el mismo nivel de pobreza por ingresos (entre 42 % y 43 % de la población), para el 2022 la evolución ha sido de distinta magnitud; y en Jalisco 29 % de la población se encuentra en pobreza frente al 44 % a nivel nacional.

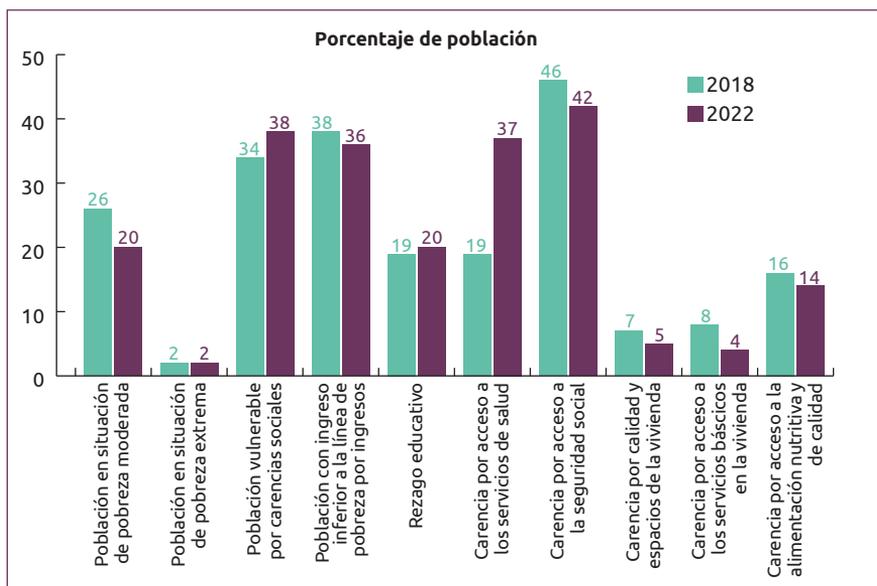
Así pues, la pobreza en Jalisco disminuyó claramente durante el sexenio de Aristóteles Sandoval (2012-2018), y de forma más contundente que la disminución a nivel nacional durante el sexenio de Peña Nieto, lo que explicaría la mayor parte de la brecha que ahora se encuentra entre Jalisco y México.



Gráfica 4. Evolución de pobreza por ingresos (1990-2022).

Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL e INEGI.

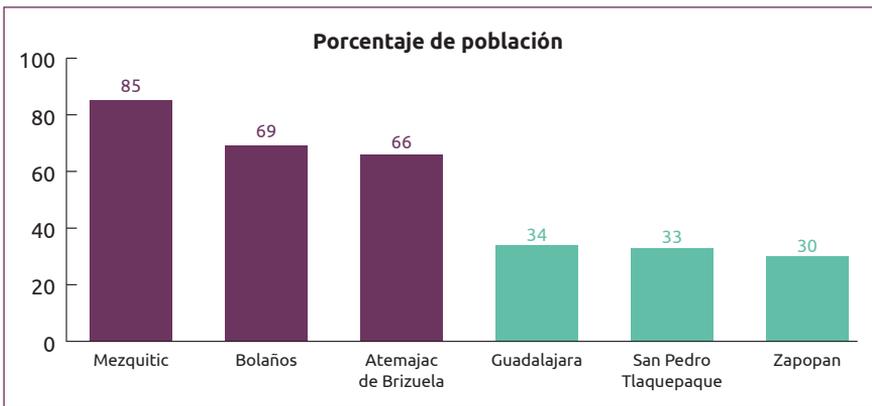
Si queremos hacer un acercamiento en particular a la evolución de la pobreza multidimensional en Jalisco durante el sexenio 2018-2024, podemos analizar solamente las cifras de 2018 a 2022 —las más recientes disponibles al momento de la redacción—. En este caso, los resultados muestran que, durante dicho periodo, disminuyó la población en pobreza por ingresos, pero aumentó la población que presenta carencias sociales, principalmente en salud y educación.



Gráfica 5. Evolución de pobreza en Jalisco (2018-2022).

Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL e INEGI.

Incluso analizar las diferencias en los niveles de pobreza dentro del mismo Jalisco abre un panorama más complejo que excede los límites del presente texto. En todo caso, se puede dar como anotación que en el estado hay municipios, como Mezquitic, con niveles de pobreza extremadamente altos (85 % de su población); y otros, como Bolaños y Atemajac de Brizuela, también con niveles sumamente altos (69 % y 66 %, respectivamente), al mismo tiempo que hay municipios del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) con niveles de pobreza mucho más bajos, como Guadalajara, Tlaquepaque y Zapopan, que están entre 34 % y 30 % de población con pobreza por ingresos. Por poner un símil, esto sería casi como mencionar que en el estado coexisten municipios con niveles de pobreza similares a Chad y Níger, como Mezquitic, al igual que otros con niveles de pobreza más moderados en la AMG con niveles similares a Europa oriental (esto si utilizamos mediciones multidimensionales de pobreza como la de la Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford [OPHI, 2024])



Gráfica 6. Pobreza por ingresos a nivel municipal (2020).

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones de áreas pequeñas del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED).

Conclusiones

El análisis en profundidad de los resultados de los cambios en la política laboral, social y de desarrollo durante el sexenio 2018-2024, tanto a nivel de Jalisco como a nivel nacional, muestra resultados con una complejidad

de matices, de avances y retrocesos, y de creencias no precisas y realidades confirmadas y verificadas.

En todo caso, podemos concluir que, aunque Jalisco no se encuentra entre los estados más desiguales del país, en realidad presenta niveles de desigualdad aún sumamente altos. Esto queda claro cuando se analiza la magnitud de las brechas de ingreso que aún separan a los hogares en los diferentes estratos sociales.

Por otro lado, llama la atención que, aunque la evolución reciente de la desigualdad y la pobreza ha sido positiva, al menos desde ciertos indicadores, la evolución positiva de Jalisco ha sido aún más acelerada, principalmente debido a lo acontecido durante el sexenio 2012-2018.

En todo caso, estos análisis y reflexiones tendrán que ser realizados para complejizar y robustecer en mayor medida las posibles recomendaciones que pudieran surgir para mejorar el impacto de la política laboral, social y de desarrollo tanto a nivel federal como estatal.

Referencias

- BARBA, C. (2013). Inseguridad y protección social en los países desarrollados y en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 75(1), 29-61.
- BARBA SOLANO, C. (2007). *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos?: América Latina: Regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH)-Universidad de Guadalajara (UdeG).
- BOLTVINIK, J., Damián, A. y Jaramillo-Molina, M. E. (2019). Crónica de un fracaso anunciado. Ha llegado la hora de remplazar el Progres-Oportunidades-Prospera (POP). En G. Hernández Licona, T. De la Garza, J. Zamudio e I. Yachine Arroyo (eds.), *El Progres-Oportunidades-Prospera, a veinte años de su creación*. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). https://www.researchgate.net/publication/335149705_Cronica_de_un_fracaso_anunciado_Ha_llegado_la_hora_de_reemplazar_el_Progres-Oportunidades-Prospera_POP
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2023). *Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social*. <https://www.coneval.org.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx>

- El Universal* (2023, 11 de agosto). Reducción de la pobreza en Jalisco, al doble del porcentaje que en resto del país. <https://www.eluniversal.com.mx/estados/reduccion-de-la-pobreza-en-jalisco-al-doble-del-porcentaje-que-en-resto-del-pais/>
- DAMIÁN, A., Acosta, D., Marín, A., Cordova, C. y Serrano, T. (2023, junio). *Metodología de ajuste del ingreso de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares a Cuentas Nacionales*. EVALÚA CDMX. https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/2023/die/Ajuste_CN_2023.pdf
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (s.f.-a). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)*. 2016. Nueva serie. <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2016/>
- INEGI (s.f.-b). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)*. 2018. Nueva serie. <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2018/>
- INEGI (s.f.-c). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)*. 2020. Nueva serie. <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2020/>
- INEGI (s.f.-d). *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH)*. 2022. Nueva serie. <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2022/>
- JARAMILLO-MOLINA, M. E. (2019, 14 de marzo). “Sin intermediarios”: La política social en la 4T. *Nexos*. <https://economia.nexos.com.mx/sin-intermediarios-la-politica-social-en-la-4t/>
- OPHI (Iniciativa de Pobreza y Desarrollo Humano de la Universidad de Oxford) (2024). *How a national MPI measures poverty*. <https://ophi.org.uk/national-mpi/how-national-mpi-measures-poverty>
- Presidencia de la República (2020, 5 de abril). *Versión estenográfica. Informe del presidente de la República al pueblo de México*. Gobierno de México. <https://amlo.presidente.gob.mx/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-en-su-primer-informe-trimestral-del-segundo-ano-de-gobierno/>
- PUED (Programa Universitario de Estudios del Desarrollo) (2023). *Desigualdad social y pobreza* [conjunto de datos]. UNAM. http://www.pued.unam.mx/opencms/archivos/In_vestigaciones/1/desigualdad.html
- VALENCIA, E. (2013). Transferencias monetarias condicionadas (TMC) América Latina. En A. Ivo (ed.), *Diccionario temático desenvolvimiento e questão social*. Anna Blume/CNPq/FAPESEB.
- VALENCIA, E. y Jaramillo-Molina, M. E. (2019). *El Programa Progres-Oportunidades-Prospera en el régimen de bienestar dual mexicano*. CONEVAL.

La educación básica en Jalisco

José Navarro Cendejas

Introducción

La educación básica (EB), que incluye los niveles de preescolar, primaria y secundaria, representa el 71.2 % del alumnado total que forma parte del sistema educativo de Jalisco, que alcanza un total de 2 253 421 alumnos. En números absolutos, en el ciclo 2023-2024 la EB incluía a un total de 1 603 376 estudiantes (49.4 % mujeres y 50.6 % hombres), y el 85.3 % de ellos fue a escuelas públicas. Es decir, se trata de un nivel sumamente importante por la cantidad de niñas, niños y adolescentes que incluye, pero, además, por la trascendencia que implica el aprendizaje desarrollado durante las edades de 3 a 15 años. En esta etapa, se fincan las bases para la construcción de conocimientos, habilidades, actitudes y valores que propiciarán un desempeño adecuado en todas las dimensiones relacionadas con el desarrollo integral de las personas, que incluye la posibilidad de seguir aprendiendo en futuras etapas formales o informales de la educación, de incorporarse al mercado de trabajo y de participación social a través de prácticas de ciudadanía democrática.

En este contexto, resulta relevante hacer un balance de algunos de los principales retos a los que se enfrenta la educación básica en Jalisco de cara al cambio de Gobierno estatal a finales de 2024. Dado que la proporción más grande de estudiantes de Jalisco pertenece al sistema público, es, por otro lado, de enorme importancia que se atiendan las problemáticas analizadas a través de políticas educativas que respondan a las necesidades de las y los estudiantes que, en última instancia, se verán reflejadas en la calidad de sus aprendizajes.

El análisis gira en torno a la identificación y descripción de tres problemáticas: rezagos en aprendizaje y desigualdad; déficit de docentes con formación pedagógica mínima, y problemas de infraestructura y conectividad en escuelas de EB. Luego de la presentación de los datos que dan cuenta de estas problemáticas, se ofrecen, de manera general, algunas propuestas de políticas públicas que podrían abonar a la atención de estos desafíos para el sistema de educación básica jalisciense.

Evaluación de aprendizajes: rezago y desigualdad

La evaluación de aprendizajes constituye uno de los principales indicadores de la calidad de la educación de un sistema. Se trata de una actividad fundamental que se realiza mediante distintas metodologías que responden a alcances y objetivos distintos. Una de las formas más utilizadas para conocer de manera amplia el nivel de aprendizajes de un conjunto de estudiantes son las evaluaciones estandarizadas. Si bien han sido objeto de debate desde hace varias décadas (Shepard, 1991; Sánchez, 2018), se trata de exámenes que se ejecutan en contextos controlados, de manera que cada estudiante se enfrente a las mismas preguntas en igualdad de condiciones y que, al ser masivas, difieran ampliamente de las evaluaciones, formativas o sumativas, que suelen aplicar los docentes de manera rutinaria dentro del aula. La intención última es tener información que permita comparar los resultados de una población amplia que es susceptible de ser analizada a partir de variables sociodemográficas, segmentaciones regionales y variantes en el servicio educativo (rural frente a urbano, general frente a especial, escolarizado frente a no escolarizado, etcétera) (Backhoff, 2018).

En el caso mexicano, luego de una tradición emergente comenzada en la primera década del siglo XXI por el extinto Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE), a través de pruebas como Enlace, Excale o Planea, en el sexenio 2018-2024 fueron prácticamente eliminadas del panorama educativo mexicano. Sin entrar en detalles sobre las razones de esta decisión, en el caso de Jalisco se hizo un esfuerzo al final de la administración por generar unas pruebas a toda la población de educación básica, a manera de censo, que permitieran conocer el estado de los aprendizajes

de los estudiantes jaliscienses. Así, la prueba Recrea Avanza se aplicó en junio de 2023 a más de 1 000 000 de estudiantes desde segundo de primaria hasta tercero de secundaria (Secretaría de Educación Jalisco [SEJ], 2023). A partir de sus resultados, se presenta un balance que muestra la situación actual con respecto a los conocimientos que muestran los estudiantes de primaria y secundaria en estas pruebas.

Como hallazgo general, se puede afirmar que el rendimiento académico de los estudiantes de educación básica de Jalisco, reflejado en la prueba, es bajo. Aunque no se trata de un problema reciente, la situación sigue siendo dramática. Con datos de la prueba Recrea Avanza 2023 (de aplicación exclusivamente en Jalisco), se observa un bajo rendimiento de los estudiantes en primaria y en secundaria.

Los datos que se muestran a continuación dan cuenta de los bajos niveles de logro entre los estudiantes de sexto de primaria y de tercero de secundaria. En todas las tablas que se presentan, aparece la media de acierto, sobre un total de 100 posibles. En términos generales, el promedio de aciertos no es superior de 50 puntos y, como se observa, en varios casos está muy alejado de ese indicador.

Grado	Español	Matemáticas	FOCE*
Sexto de primaria	47	45.8	50.9
Tercero de secundaria	52.7	41	49.4

Fuente: elaboración propia con base en SEJ (2023).

*FOCE: Formación Cívica y Ética.

Los datos de la tabla 1 se pueden desglosar en función de los tipos de servicio en que se ofrece la educación primaria y secundaria. Así, en las tablas 2, 3 y 4 se presentan las principales diferencias que se encontraron. En la tabla 2, para el nivel de primaria, se observa la brecha que existe entre las primarias generales y las indígenas, las últimas con promedios más bajos que las primeras en las tres materias. En el caso de secundaria, no se observaron diferencias significativas entre los servicios de secundarias generales, técnicas y telesecundarias.

Tabla 2. Media de resultados de la prueba Recrea Avanza 2023 para sexto de primaria por tipo de servicio

Servicio	Español	Matemáticas	FOCE*
General	47.1	45.9	51
Indígena	29.9	34	33.1

Fuente: elaboración propia con base en SEJ (2023).

*FOCE: Formación Cívica y Ética.

Por lo que hace a las diferencias regionales en primaria, las escuelas que se encuentran en las regiones centro 1 y centro 2, que pertenecen a la zona metropolitana de Guadalajara, son las que obtuvieron los resultados más altos y cercanos a la media estatal. Por el contrario, las regiones con resultados más bajos fueron Costa Sur y Costa Norte.

Tabla 3. Media de resultados de la prueba Recrea Avanza 2023 para sexto de primaria por regiones seleccionadas

Región	Español	Matemáticas	FOCE*
Centro 1	51.9	49.1	55.4
Centro 2	48.6	46.6	52.4
Costa Sur	40.1	41.1	43.9
Costa Norte	40	42.7	43.9

Fuente: elaboración propia con base en SEJ (2023).

*FOCE: Formación Cívica y Ética.

En el caso de secundaria, aunque las diferencias entre los extremos de mayor y menor puntaje no son tan elevadas como en primaria, las dos regiones con puntajes más elevados fueron Altos Norte y Altos Sur, mientras que las regiones más bajas fueron las mismas que en el caso de primaria, Costa Sur y Costa Norte.

Tabla 4. Media de resultados de la prueba Recrea Avanza 2023 para tercero de secundaria por regiones seleccionadas

Región	Español	Matemáticas	FOCE*
Altos Norte	53.7	43	51.3
Altos Sur	54.2	42.5	50.7

Continúa...

Tabla 4. Media de resultados de la prueba Recrea Avanza 2023 para tercero de secundaria por regiones seleccionadas

Región	Español	Matemáticas	FOCE*
Costa Sur	48.9	39.6	48
Costa Norte	49.2	40.2	46.6

Fuente: elaboración propia con base en SEJ (2023).

*FOCE: Formación Cívica y Ética.

Además de la constatación del bajo nivel alcanzado por los estudiantes de sexto de primaria y de tercero de secundaria, los contrastes en los resultados encontrados por tipo de servicio, en primaria, y por región, en primaria y secundaria, muestran la necesidad de reforzar las acciones para que todas las niñas, niños y adolescentes de Jalisco tengan las mismas oportunidades de formación.

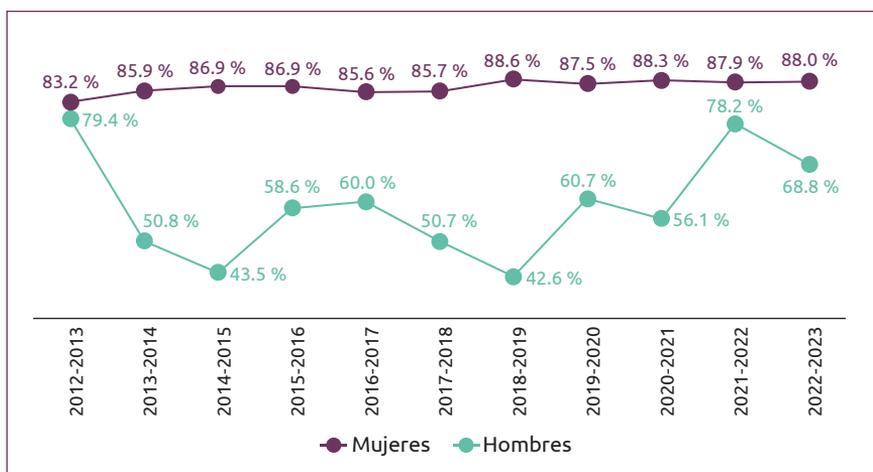
Déficit de docentes preparados

Para poder enseñar, es indispensable la formación explícita sobre las estrategias que pueden favorecer procesos de aprendizaje entre los estudiantes. Al respecto, en el objetivo 4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (ODS) se plantea una meta (4c) que expone la importancia de contar con docentes que hayan recibido al menos la mínima formación docente organizada, previa al empleo o durante el mismo para impartir la enseñanza en el nivel básico. Se trata de un requisito fundamental para que la educación que reciben las niñas, niños y adolescentes responda a sus necesidades de aprendizaje. Partiendo de los datos que ofrece la plataforma de los ODS para México, es decir, el Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SIODS) (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2024), desarrollado por el INEGI, se obtuvo la información para Jalisco sobre la proporción de docentes en preescolar, primaria y secundaria que tienen formación mínima para poder enseñar en el nivel correspondiente.

En este sentido, a pesar de los esfuerzos de décadas en la profesionalización de los docentes de educación básica, todavía permanecen retos para que todos los maestros frente a grupo tengan una sólida formación pedagógica. Las gráficas 1, 2 y 3 muestran la proporción de docentes de

preescolar, primaria y secundaria, respectivamente, que cuentan con formación pedagógica mínima, así como la evolución desde los ciclos 2012-2013 hasta 2022-2023.

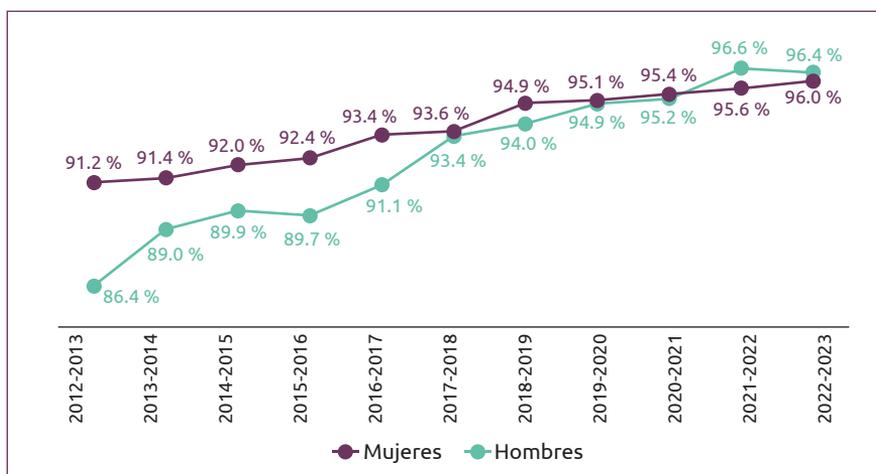
En nivel preescolar (gráfica 1), el 12.4 % de los docentes de Jalisco (1 790) no ha recibido al menos la mínima formación docente exigida para enseñar en ese nivel, de forma previa al empleo o en el empleo. Un dato que prácticamente no se ha modificado desde el ciclo 2013-2014, por lo que, de no establecer acciones que cambien la tendencia en términos de políticas y programas sobre todo de formación continua, no se puede esperar un cambio en la tendencia. Se menciona la formación continua porque los mecanismos para el ingreso a la carrera docente implementados desde 2013 implican una mayor exigencia de contar con un título de nivel terciario propio para enseñar en nivel preescolar, por lo que cabe especular que las personas que no cuentan con la formación mínima pedagógica pertenecen a generaciones anteriores, en las que existían otros mecanismos obtener una plaza docente. Cabe aclarar que el porcentaje de docentes hombres en preescolar tiene un comportamiento muy distinto al de docentes mujeres, aunque la proporción de docentes varones es prácticamente residual en este nivel (fluctúa entre el 1.1 % y 1.7 % de la planta docente de preescolar en la serie analizada).



Gráfica 1. Proporción de docentes con formación pedagógica mínima. Nivel preescolar, ciclos 2012-2013 a 2022-2023.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INEGI (2024).

En el caso del nivel primaria, solamente el 3.9 % de los docentes (1 328) no ha recibido la formación mínima necesaria para desarrollar actividades de enseñanza. Prácticamente, no existen diferencias entre hombres y mujeres y, aunque se trata de un conjunto de docentes relativamente bajo en términos absolutos y relativos, representa un reto, dado que se aspira a tener una totalidad de docentes con formación mínima para ejercer su función. En este sentido, se debe poner esfuerzo para identificar a los docentes sin preparación pedagógica formal, y establecer los programas necesarios para paliar esta carencia.

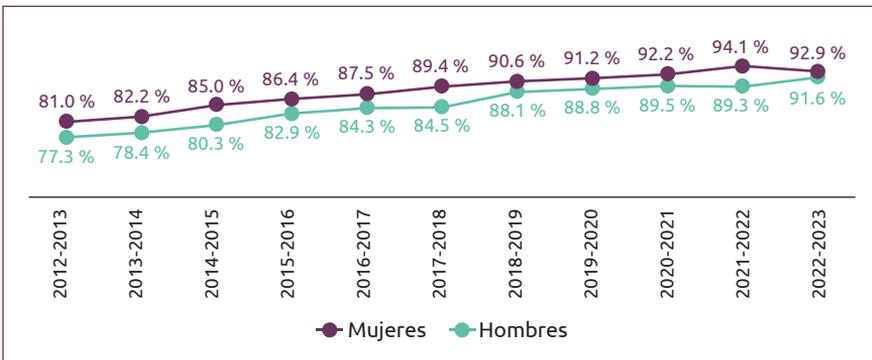


Gráfica 2. Proporción de docentes con formación pedagógica mínima en Jalisco. Nivel primario, ciclos 2012-2013 a 2022-2023.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INEGI (2024).

Finalmente, en el nivel de secundaria, se identificó un 7.8 % de docentes sin preparación pedagógica, lo que representa un total de 2 227, con diferencias menores cuando se separa a las mujeres de los hombres. En secundaria es importante enfatizar que existen dos vías para poder obtener una plaza docente, ya sea de tiempo completo o por horas. En primer lugar, en las escuelas normales superiores se preparan docentes para enseñar las materias que se imparten en secundaria, por lo que quienes pasaron por una escuela normal cuentan necesariamente con las competencias mínimas docentes para ejercer su función. En segundo lugar, existe la posibilidad de concursar por horas de clase con la posesión de un título universitario que

sea compatible con alguna de las disciplinas de la educación secundaria. En este segundo caso, no se tiene que mostrar una formación pedagógica previa, por lo que todo el esfuerzo por preparar pedagógicamente a los docentes recae en la formación continua, es decir, cuando ya se está ejerciendo el puesto. Aunque los datos disponibles no permiten distinguir a los docentes de secundaria en función de su formación inicial, será importante hacer un esfuerzo de identificación de estos casos, para que los docentes que ya se encuentran en la función de enseñanza puedan recurrir a mecanismos de formación continua en beneficio de sus estudiantes.



Gráfica 3. Proporción de docentes con formación pedagógica mínima en Jalisco. Nivel secundaria, ciclos 2012-2013 a 2022-2023.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INEGI (2024).

Como conclusión de esta problemática se puede afirmar que es necesario, por un lado, continuar con los mecanismos de acceso a la función docente que garanticen la preparación mínima necesaria para poder enseñar en los distintos niveles de educación básica; por otro lado, es preciso que se afiancen los programas de formación continua que son los garantes de la profesionalización docente, con la finalidad de favorecer mayores logros en aprendizaje a través de prácticas docentes cada vez más idóneas. Además, se debe favorecer una formación continua contextualizada en las realidades de los docentes y que se aleje de modelos meramente informativos (Alen, 2009; Silva-Peña *et al.*, 2013; Vaillant, 2007; Vélaz de Medrano, 2009; Barba-Martín *et al.*, 2016; Nieto y Alfageme-González, 2017).

Insuficiente infraestructura y conectividad

El artículo 3 de la Constitución señala con suficiente claridad que el Estado está obligado a garantizar un servicio educativo de calidad, lo cual incluye “que los materiales didácticos, la infraestructura educativa, su mantenimiento y las condiciones del entorno, sean idóneos y contribuyan a los fines de la educación” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 3). Esto se refuerza con iniciativas como los ODS, que en su objetivo 4 sobre educación de calidad indica que

son indispensables, por una parte, métodos y contenidos pertinentes de enseñanza y aprendizaje que se adecúen a las necesidades de todos los educandos y sean impartidos por docentes con calificaciones, formación, remuneración y motivación adecuadas, que utilicen enfoques pedagógicos apropiados y que cuenten con el respaldo de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) adecuadas (Unesco, 2015, p. 30).

Por otro lado, es extensa la literatura que señala el impacto positivo que tiene la infraestructura en la calidad de los aprendizajes y en otros indicadores relacionados con la calidad educativa (Ahuja, 2015; Branham, 2004; Crampton, 2009; Jarman *et al.*, 2004; Jago y Tanner, 1999; Murillo y Román, 2011). Así, al hablar del estado que guarda la infraestructura, que incluye espacios físicos y mobiliario, en realidad lo que se está analizando son las condiciones en que se está ofreciendo el logro de aprendizaje de los estudiantes.

Por ende, las características y condiciones físicas de los planteles escolares constituyen un tema de interés público que tiene que seguir presente en todo debate sobre el mejoramiento del derecho a la educación. La ausencia de condiciones de calidad en infraestructura, mobiliario y materiales educativos repercute directamente con el desarrollo de estudiantes. Por tanto, la mejora de la educación pasa por muchos retos, pero sin un soporte material que derive en espacios seguros, armónicos, atractivos y funcionales —además de una correcta y suficiente dotación de materiales y tecnologías educativas— no se podrán cumplir los anhelos de una educación que favorezca el crecimiento personal y comunitario de los estudiantes.

Para dar cuenta del estado actual de la infraestructura física, tecnológica y adaptada a estudiantes con alguna discapacidad, se utilizan datos dis-

ponibles en el SIODS (INEGI, 2024). La tabla 5 muestra algunos indicadores clave para los niveles de primaria y secundaria, en los que se evidencian carencias inadmisibles en cualquier plantel en el que asisten diariamente niñas, niños y adolescentes. Se muestra que en infraestructura básica en el ciclo 2022-2023 todavía existían escuelas sin electricidad, sin acceso a agua potable, sin sanitarios independientes y sin lavabos de manos.

Tabla 5. Proporción de escuelas de primaria y secundaria según indicadores de infraestructura, conectividad y atención a la discapacidad, ciclo escolar 2022-2023

Indicador	Primaria	Secundaria
Agua potable	89.5	85.9
Sanitarios independientes	97	97
Lavabos de manos	91.5	90.4
Electricidad	95.4	92.3
Acceso a internet	79.7	82.6
Equipos de cómputo en funcionamiento	50.7	85
Infraestructura discapacidad	33.8	49.5
Materiales discapacidad	16.8	30.3

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INEGI (2024).

Sobre el equipamiento tecnológico y la conectividad, los datos más recientes muestran que es todavía insuficiente el acceso a internet y a equipos de cómputo, a pesar de los esfuerzos realizados a través de distintos mecanismos, como en el caso de la más reciente administración la implementación de la Red Jalisco.

La dimensión más preocupante tiene que ver con la atención a estudiantes con alguna discapacidad, en términos de infraestructura y, sobre todo, de materiales adaptados a sus necesidades. Es imprescindible aumentar los esfuerzos para paliar esta situación, que afecta los anhelos de equidad y justicia para poblaciones históricamente alejadas de la educación.

Propuestas de políticas

A manera de cierre, se presentan algunas propuestas en cada una de las problemáticas abordadas en el texto. Son ideas que tienen la intención de detonar el debate público en torno a la resolución de los problemas identificados que, si bien no son los únicos relacionados con el sistema de educación básica, se convierten en requisitos para garantizar el derecho humano a la educación de todas las niñas, niños y adolescentes del Jalisco contemporáneo.

Evaluación de aprendizajes: rezago y desigualdad

- ♦ Es necesario implementar programas para fortalecer el diagnóstico de aprendizajes en educación básica que deriven en líneas de acción concretas para que los docentes puedan atender las áreas con mayor rezago.
- ♦ De los resultados del diagnóstico y de los problemas ya identificados, se han de establecer programas de capacitación docente que fortalezcan las áreas más débiles.
- ♦ Las acciones para atender el rezago deben contemplar la diversidad de escuelas, tanto en el sentido geográfico como por tipo de servicio.

Déficit de docentes preparados

- ♦ Crear un programa de regularización para docentes sin formación pedagógica, con especial énfasis en preescolar y en secundaria. Los formadores para este programa podrían ser docentes activos o jubilados con alta experiencia en ese campo.
- ♦ Crear programas de formación continua del profesorado en vinculación con el diagnóstico sobre los principales problemas de aprendizaje de los estudiantes.
- ♦ Realizar un diagnóstico sobre habilidades docentes en todo el estado.

Insuficiente infraestructura y conectividad

- ♦ Es necesario implementar programas que garanticen las condiciones mínimas básicas para el buen funcionamiento del 100 % de los planteles escolares.

- ♦ Ampliar el presupuesto para la infraestructura y equipamiento escolar con un sentido de equidad, comenzando por las comunidades escolares con más carencias en este sentido.
- ♦ Que el presupuesto llegue a donde tiene que llegar, a partir de un diagnóstico continuo de necesidades de los planteles, en conjunto con las comunidades escolares.
- ♦ Destinar presupuesto al mantenimiento de los planteles escolares.

Referencias

- AHUJA, R. (2015). La infraestructura escolar. En G. Guevara y E. Backhoff (coords.), *Las transformaciones del Sistema Educativo en México, 2013-2018*. Fondo de Cultura Económica.
- AHUJA, R. (2024). Infraestructura y condiciones materiales de las escuelas. En G. Guevara y E. Backhoff (coords.), *Al borde del abismo. Actualidad y perspectiva de la educación básica*. Grijalbo.
- ALEN, B. (2009). El acompañamiento a los maestros y profesores en su primer puesto de trabajo. *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*, 13(1), 79-87.
- BACKHOFF, E. (2018). Evaluación estandarizada del logro educativo: contribuciones y retos. *Revista Digital Universitaria*, 19(6).
- BARBA-MARTÍN, R. A., Barba, J. J. y Martínez, S. (2016). La formación continua colaborativa a través de la investigación-acción. Una forma de cambiar las prácticas de aula. *Contextos Educativos. Revista de Educación*, (19), 161-175.
- BRANHAM, D. (2004). The wise man builds his house upon the rock: the effects of inadequate school building infrastructure on student attendance. *Social Science Quarterly*, 85(5), 1112-1128.
- CRAMPTON, F. (2009). Spending on school infrastructure: does money matter? *Journal of Education Administration*, 47(3), 305-322.
- DARLING-HAMMOND, L., Adamson, F. y Abedi, J. (2010). *Beyond basic skills: The role of performance assessment in achieving 21st century standards of learning* (p. 52). Stanford Center for Opportunity Policy in Education.
- GIPPS, C. (2011). *Beyond Testing (Classic Edition): Towards a theory of educational assessment*. Routledge.

- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2024). *Sistema de Información de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://agenda2030.mx/>
- JAGO, E. y Tanner, K. (1999). *Influence of the school facility on student achievement: Lighting; color*. Department of Educational Leadership-Universidad de Georgia.
- JARMAN, D. L., Webb, L. y Chan, T. C. (2004). *A Beautiful School is a Caring School*. School Business Affairs.
- MURILLO, J. y Román, M. (2011). School infrastructure and resources do matter: analysis of the incidence of school resources on the performance of Latin American students. *School Effectiveness and School Improvement*, 22(1), 29-50.
- NIETO, J. M. y Alfageme-González, M. B. (2017). Enfoques, metodologías y actividades de formación docente. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 21(3), 63-81.
- SÁNCHEZ, M. (2018). La evaluación del aprendizaje de los estudiantes: ¿es realmente tan complicada? *Revista digital universitaria*, 19(6).
- SEJ (Secretaría de Educación Jalisco) (2023). *Recrea Avanza 2023*. <https://recrea.jalisco.gob.mx/direccion-evaluacion-educativa/resultados-evaluaciones/>
- SHEPARD, L. A. (1991). Will national tests improve student learning? *The phi delta kappan*, 73(3), 232-238.
- SILVA-PEÑA, I., Salgado, I. y Sandoval, A. (2013). Modelo de asesoría a escuelas centrado en el acompañamiento docente. *Cadernos de Pesquisa*, 43(148), 240-255.
- Unesco (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2015). *Educación 2030: Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4: Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos*.
- VAILLANT, D. (2007). Mejorando la formación y el desarrollo profesional docente en Latinoamérica. *Revista Pensamiento Educativo*, 41(2), 1-16.
- VÉLAZ DE MEDRANO, C. (2009). Competencias del profesor-mentor para el acompañamiento al profesorado principiante. *Profesorado. Revista de currículum y formación del profesorado*, 13(1), 209-229.

Fortalecimiento de la infraestructura hospitalaria de Jalisco: el Hospital Civil de Puerto Vallarta

Lino Francisco Jacobo Gómez Chávez

Miriam Partida Pérez

Silvana Mabel Núñez Fadda

Guillermo Ramos Gallardo

Javier Iván Salazar Pérez

Introducción

En Puerto Vallarta no se cuenta con servicios públicos de atención médica de tercer nivel, situación que disminuye las posibilidades de recibir una atención oportuna, así como diagnóstica y de tratamiento a las enfermedades de alta complejidad, esto agudiza los procesos de desigualdad social, inequidad al acceso de atención médica de calidad, pobreza y disminución de la esperanza con calidad de vida. La situación no solo impacta negativamente a la población de este municipio, sino que también a dos regiones, la región Costa Sierra Occidental de Jalisco y el Área Metropolitana Interestatal Puerto Vallarta-Bahía de Banderas.

La atención médica de tercer nivel se puede entender como todas las actividades encaminadas a restaurar la salud y habilitar a pacientes referidos por los anteriores niveles de atención médica, quienes pueden presentar padecimientos de alta complejidad diagnóstica y de tratamiento, por lo que requieren abordajes desde una o varias especialidades médicas, quirúrgicas o médico-quirúrgicas, para lo que se emplea tecnología médica compleja y altamente especializada (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas [INPI], 2020).

El fortalecimiento de la infraestructura hospitalaria de la región Costa Sierra Occidental de Jalisco y del Área Metropolitana Interestatal de Puer-

to Vallarta-Bahía de Banderas se propone a través de la construcción de un hospital escuela de atención de tercer nivel, denominado Hospital Civil de Puerto Vallarta; la propuesta se encuadra en los indicadores demográficos, de infraestructura y servicios de salud en Puerto Vallarta, epidemiológicos, académicos y de formación médica, económicos y de sostenibilidad financiera, así como sociales y políticos.

Derivado de ello, en un segundo momento se presentan una serie de recomendaciones para la construcción del Hospital Civil de Puerto Vallarta, a partir de la evaluación de proyectos de inversión pública en hospitales de tercer nivel, posible ubicación y características del proyecto, propuesta general de infraestructura y equipamiento, especialidades médicas prioritarias de acuerdo a la epidemiología y la morbilidad, posibles modelos de financiación y operación, así como impacto esperado.

Por lo anterior, el objetivo del capítulo es integrar un análisis a partir de indicadores demográficos, de infraestructura y servicios de salud, epidemiológicos, académicos y de formación médica, económicos y de sostenibilidad financiera, así como sociales y políticos, que den pie a la presentación de recomendaciones para la construcción del Hospital Civil de Puerto Vallarta.

Indicadores demográficos

La región Costa Sierra Occidental de Jalisco está integrada por 6 municipios —Tomatlán, Cabo Corrientes, Mascota, Puerto Vallarta, San Sebastián del Oeste y Talpa—, tiene una población de alrededor de 360 000 habitantes y su cabecera es Puerto Vallarta (Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco [IEEG], 2021).

En esta región de Jalisco, al menos 200 000 personas son vulnerables por carencias sociales de ingreso o pobreza extrema, esta situación les impide acceder a la atención médica especializada en el sector privado, aunado a ello más de 100 000 habitantes de la región no cuentan con acceso a servicios públicos de salud, lo que agudiza la desigualdad y la pobreza. Se presenta en la tabla 1 el número de habitantes por municipio de la región

que presentan vulnerabilidad social y el número de habitantes por municipio que carecen de acceso a servicios de salud.

Tabla 1. Habitantes de la región Costa Sierra Occidental de Jalisco sin seguridad social y sin acceso a servicios de salud		
Municipio	Habitantes que carecen de seguridad social	Habitantes sin acceso a servicios de salud
Puerto Vallarta	142 575	91 633
Cabo Corrientes	7 542	2 299
Tomatlán	27 878	7 510
San Sebastián del Oeste	4 053	690
Talpa	11 051	3 305
Mascota	9 091	2 827

Fuente: Secretaría de Bienestar (2022).

No se debe dejar de considerar que Puerto Vallarta también forma parte del Área Metropolitana Interestatal Puerto Vallarta-Bahía de Banderas (AMIPV-BB). El AMIPV-BB concentra más 479 000 habitantes (IIEG, 2020). Por lo que, en conjunto, las regiones Costa Sierra Occidental de Jalisco y AMIPV-BB integran una comunidad de más de 540 habitantes (figura 1).

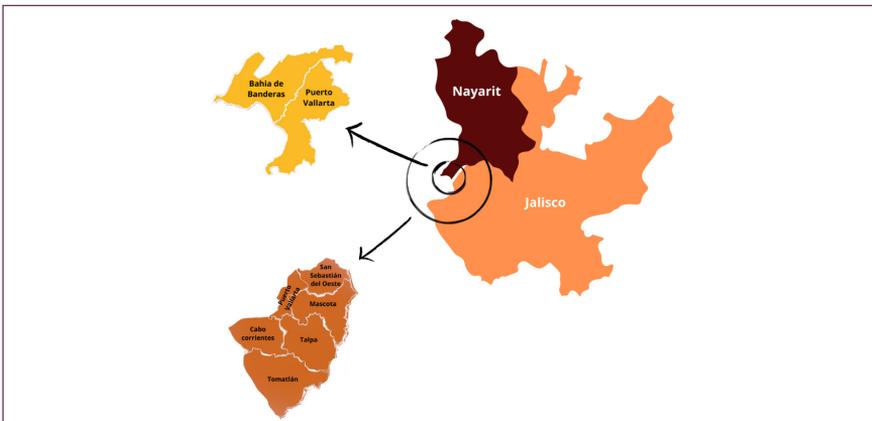


Figura 1. Ubicación geográfica de las regiones Costa Sierra Occidental de Jalisco y AMIPV-BB. Fuente: elaboración propia.

Por último, destaca el crecimiento poblacional de estas regiones, particularmente de los municipios que integran el AMIPV-BB, en el caso de Puerto Vallarta presenta un crecimiento del 14.1 % de 2010 a 2020, y Bahía de Banderas presenta un incremento del 51.1 % de su población en el mismo periodo (Data México, 2020). Se trata de un crecimiento asociado en mayor medida al desarrollo económico y a la migración, que parece sostener el ritmo de crecimiento en los últimos años (2021-2025).

Indicadores de infraestructura y servicios de salud en Puerto Vallarta

El Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) expone que en Puerto Vallarta se ubican 24 unidades económicas de servicios de salud (identificación DENUE 62), 7 hospitales generales del sector público —solo 2 de ellos con más de 250 personas empleadas—, 7 hospitales del sector privado de otras especialidades médicas y 10 hospitales generales del sector privado —solo 1 de ellos con más de 250 personas empleadas— (tabla 2).

Tabla 2. Unidades económicas de servicios de salud en Puerto Vallarta		
Nombre de clase de la actividad	Nombre de la Unidad Económica	Personal ocupado
Hospitales generales del sector público	Casa de la salud Los Llanitos	0 a 5 personas
	Clínica Hospital ISSSTE	101 a 250 personas
	Hospital Regional de Puerto Vallarta	>250 personas
	Hospital Naval de Puerto Vallarta	101 a 250 personas
	IMSS Subdelegación Puerto Vallarta	101 a 250 personas
	Instituto Mexicano del Seguro Social IMSS	>250 personas
	Servicio de unidad regional de rehabilitación	11 a 30 personas
Hospitales del sector privado de otras especialidades médicas	Centro cardiometabólico	6 a 10 personas
	Clínica Las Palmas	11 a 30 personas
	Clínica San Antonio de Vallarta	6 a 10 personas
	Hospital Siloe	0 a 5 personas

Continúa...

Tabla 2. Unidades económicas de servicios de salud en Puerto Vallarta

Nombre de clase de la actividad	Nombre de la Unidad Económica	Personal ocupado
Hospitales del sector privado de otras especialidades médicas	Laboratorio Carrillo	0 a 5 personas
	Wom Mom	0 a 5 personas
	Multimedica	11 a 30 personas
Hospitales generales del sector privado	Hospital CMQ City Center	11 a 30 personas
	Hospital CMQ Premiere	101 a 250 personas
	Hospital Joya Marina	>250 personas
	Hospital Medassist	51 a 100 personas
	Hospital Versalles de Puerto Vallarta	11 a 30 personas
	Hospiten	51 a 100 personas
	Medical Center Hospital	51 a 100 personas
	Medical Services Hospital Joya	6 a 10 personas
	Servicios Médicos de Vallarta	11 a 30 personas
	Unidad Médica Krebs	0 a 5 personas

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2025).

Además de la falta de atención médica de tercer nivel en el sector público, se vive escasez de médicas y médicos especialistas en el sector privado, entre otros factores, esto se asocia al turismo médico que se desarrolla en Puerto Vallarta, lo que genera largos periodos de espera para recibir consulta y altos costos en los servicios de salud en la iniciativa privada, situaciones que agudizan la brecha de desigualdad en acceso a la salud y disminuye la esperanza de calidad de vida de la población menos favorecida.

En otros indicadores de la infraestructura y servicios de salud en Puerto Vallarta, se encuentra el número de camas disponibles por cada 1 000 habitantes, considerando solo las instituciones públicas; este indicador se ubica actualmente en 1.03 camas para hospitalización, muy por debajo de las 2.5 camas por cada 1 000 habitantes que recomienda la Organización Mundial de la Salud (OMS). Con relación a la distribución de camas por especialidad, estas se ubican en 26.9 % en ginecoobstetricia, 23.9 % en medicina interna, 17.9 % en cirugía, 11.9 % en traumatología y ortopedia, 13.4 % en pediatría y 5.9 % en otras especialidades médicas Data México (2022).

La falta de atención médica especializada genera diversas complejidades, entre ellas, largos tiempos de espera para recibir citas y exámenes

médicos, lo que alarga el tiempo de diagnóstico y atención oportuna, situaciones que disminuyen la posibilidad de recuperar la salud de las personas. Adicionalmente, incrementa los periodos de espera de traslado a hospitales de alta complejidad y abona en la saturación de los hospitales de tercer nivel del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG).

Para concluir con los indicadores de este apartado, la red de referencia y contrarreferencia que existe en las regiones de impacto se podría ver fortalecida con el Hospital Civil de Puerto Vallarta, puesto que esta red actualmente está integrada por distintas instituciones del sector salud, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), la Secretaría de Salud Jalisco (Hospital Regional de Puerto Vallarta), la Marina Armada de México (Hospital Naval de Puerto Vallarta), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y los hospitales privados.

Indicadores epidemiológicos

Con relación al perfil epidemiológico de Puerto Vallarta, se deben considerar varios indicadores generales, ambientales y culturales. Con respecto a las principales causas de enfermedades, se identifican las infecciones respiratorias, infecciones de vías urinarias, infecciones intestinales, la covid-19, úlceras y gastritis, gingivitis, intoxicación por picadura de alacrán, hipertensión arterial, diabetes, conjuntivitis, otitis, neumonías, asma, vulvovaginitis, insuficiencia venosa, accidentes viales, depresión e hiperplasia prostática (IEEG, 2024).

Algunos estudios realizados en la localidad señalan la alta prevalencia y riesgo de enfermedades cardiometabólicas como la diabetes y la hipertensión, así como del cáncer. De acuerdo al modelo de acción de los sistemas públicos de salud y la epidemiología de la hipertensión en México, para 2030, en Puerto Vallarta se alcanzarían hasta 90 000 casos de hipertensión y hasta 75 000 casos de diabetes (Gómez *et al.*, 2023). En este mismo sentido, de acuerdo a la epidemiología de la depresión y la ansiedad severa, se alcanzarían también, para 2030, en Puerto Vallarta, más de 50 000 casos. Con respecto al riesgo de cáncer, es notorio un incremento en algunos tipos de cáncer, como el de mama, próstata, colon, tiroides, cervicouterino y de pulmón (Asociación Mexicana de Lucha Contra el Cáncer [AMLCC], 2020).

En este mismo sentido, las enfermedades transmitidas por vectores son un problema de salud pública latente. En 2024 se reportaron más de 800 casos de dengue en la región, lo que representa un repunte de esta enfermedad particularmente en Puerto Vallarta (Urritia, 2024). En cuanto a las infecciones de transmisión sexual (ITS), Puerto Vallarta ocupa el segundo lugar en tasa de incidencia de ITS en Jalisco, después de Guadalajara, en Puerto Vallarta hay 3 260 expedientes de personas que viven con el virus de inmunodeficiencia humana (VIH), sin embargo, se estima que, por cada persona que lo tiene, hay otras tres que no lo saben (Beltrán, 2023).

Indicadores académicos y de formación médica

En Puerto Vallarta y las regiones en las que se integra (Costa Sierra Occidental de Jalisco y el AMIPV-BB), se cuenta con universidades públicas y privadas reconocidas por su calidad, que forman personal médico, de enfermería, nutrición, cirujano dentista, psicología, terapia física, cultura física y deportes y químico farmacéutico biólogo (tabla 3).

Tabla 3. Instituciones de educación superior formadoras de personal de salud (pregrado) en Puerto Vallarta y las regiones en las que se integra

Sector económico	Institución de educación superior	Programa educativo de pregrado
Público	Centro Universitario de la Costa (CUCosta)	Enfermería
		Medicina
		Nutrición
		Psicología
		Cultura Física y Deportes
	Universidad Tecnológica de Bahía de Banderas	Terapia Física y Rehabilitación
Privado	Universidad del Valle de Atemajac (Univa)	Nutrición
		Psicología
	Universidad de Especialidades (Une)	Cirujano Dentista
		Enfermería
		Nutrición
		Químico Farmacéutico Biólogo
		Terapia Física

Continúa...

Tabla 3. Instituciones de educación superior formadoras de personal de salud (pregrado) en Puerto Vallarta y las regiones en las que se integra

Sector económico	Institución de educación superior	Programa educativo de pregrado
Privado	Universidad Vizcaya de las Américas	Fisioterapia
		Psicología
	Centro Universitario UEA	Enfermería
	Universidad de La Vera-Cruz	Psicología

Fuente: *Anuarios Estadísticos de Educación Superior* (s.f.).

Con relación a las especialidades y posgrados relacionados con la salud, el Centro Universitario de la Costa de la Universidad de Guadalajara (CUCosta) destaca con la reciente apertura de 4 especialidades médicas, así como la Universidad de Especialidades que ofrece la maestría en Administración Hospitalaria (tabla 4).

Tabla 4. Instituciones de educación superior formadoras de personal de salud (especialidad y posgrado) en Puerto Vallarta y las regiones en las que se integra

Sector económico	Institución de educación superior	Posgrado
Público	CUCosta	Medicina Familiar
		Urgencias Médicas
		Medicina del Enfermo en Estado Crítico
		Medicina Bariátrica y del Metabolismo
Privado	Une	Administración Hospitalaria

Fuente: *Anuarios Estadísticos de Educación Superior* (s.f.).

Con relación a la formación endémica de recursos humanos en salud, tan solo en el inicio del 2025 el CUCosta, de la Universidad de Guadalajara, reporta el egreso de 50 médicas y médicos, cirujanas, cirujanos, parteras y parteros, 28 enfermeras, enfermeros y 15 médicas y médicos especialistas (CUCosta, 2025).

La capacidad de rotación clínica en Puerto Vallarta y sus regiones de influencia presenta limitaciones en la generación de espacios para prácticas profesionales y residencias médicas. Algunas de las unidades hospitalarias

con espacios para residencias son el Hospital Regional de Puerto Vallarta, la clínica 33, la clínica 42 y la unidad familiar 170 del IMSS, la clínica hospital ISSSTE, todas ellas pertenecientes al sector público; también algunas unidades hospitalarias del sector privado cuentan con espacios para residencias médicas, es el caso del Hospital Joya y Servicios Médicos de Vallarta. Estas limitaciones se verán agudizadas con el incremento de la matrícula de las licenciaturas en Enfermería y Médico Cirujano y Partero del CUCosta.

Con relación a la infraestructura académica para la formación del personal de salud en Puerto Vallarta, es notorio en los párrafos anteriores la diversidad de instituciones de educación superior que ofrecen programas educativos de pregrado y posgrado, lo que garantiza infraestructura como laboratorios, bibliotecas médicas y simuladores clínicos.

En este sentido, se cuenta con el Centro de Simulación Clínica del CUCosta, espacio para prácticas hiperreales para la formación de médicos, enfermeras y estudiantes de otros programas educativos del área de la salud; también, la Biblioteca Raúl Padilla López del mismo centro universitario que cuenta con un acervo de 5 127 volúmenes de 2 054 títulos específicos para la comunidad estudiantil y docente de medicina, y 8 339 volúmenes de 2 890 títulos para la comunidad académica de enfermería. Adicionalmente, cuenta con acceso a recursos virtuales de alta calidad como Complete Anatomy y UpToDate, y acceso a las principales bases de datos de las ciencias de la salud como Elsevier y Web of Science.

Indicadores económicos y de sostenibilidad financiera

Algunas experiencias recientes en la construcción de hospitales con atención de tercer nivel, como el Hospital Civil de Oriente (Tonalá), exponen inversiones cercanas a los 2 500 000 000 de pesos (Publímometro, 2024). Por su parte, el Hospital General de Zona en Bahía de Banderas, Nayarit, tuvo una inversión estimada de 1 600 000 000 de pesos (Gómez, 2024).

La construcción del Hospital Civil de Puerto Vallarta tiene previsto su inicio en 2026 y cuenta ya con un fondo inicial de 400 000 000 de pesos, dispuesto por el Gobierno del estado, y una potencial cesión de terreno

para su construcción en el CUCosta, ubicado en la delegación Ixtapa de Puerto Vallarta (Ramírez, 2025).

Con relación al impacto económico en Puerto Vallarta y sus regiones de influencia, el Hospital Civil de Puerto Vallarta podría alcanzar la creación de más de 3 800 empleos directos, el fortalecimiento del turismo médico, el desarrollo de proveedores locales y la creación de un número considerable de empleos indirectos.

Indicadores sociales y políticos

Es visible la voluntad política tanto del Gobierno estatal como del federal para la construcción de un hospital de tercer nivel en Puerto Vallarta; también se ha sostenido que es necesario seguir creciendo el exitoso modelo que se tiene en los hospitales civiles en Jalisco. Desde la Universidad de Guadalajara también se generan las condiciones para albergar dentro de sus instalaciones, en Puerto Vallarta, a este nuevo hospital-escuela con atención de tercer nivel (Jalisco Noticias, 2025). Por su parte, el Gobierno municipal ha mostrado interés por garantizar el desarrollo y modernización de la infraestructura de Puerto Vallarta, particularmente se buscan los financiamientos y recursos que impacten en el bienestar de las y los vallartenses (*Periódico Oficial El Estado de Jalisco*, 2024).

En este mismo sentido, contar con un hospital público con atención de tercer nivel ha sido una demanda social histórica en Puerto Vallarta y las regiones en las que se integra, ante las primeras noticias sobre la posible construcción de un nuevo hospital, la opinión pública ha sido altamente favorable al respecto.

Recomendaciones para la planificación, diseño y operación del Hospital Civil de Puerto Vallarta

Puerto Vallarta, como destino turístico de relevancia internacional y núcleo de desarrollo en la región Costa-Sierra Occidental de Jalisco y del AMIPV-BB, enfrenta una creciente demanda de servicios de salud especializados. Actualmente, los hospitales públicos de la zona tienen capacidades

limitadas en la atención de alta complejidad, lo que incrementa las brechas de desigualdad en el acceso a los servicios de salud, lo cual obliga a muchos pacientes a trasladarse a Guadalajara o atenderse en el sector privado. La construcción de un hospital-escuela de tercer nivel no solo mejoraría la atención médica en la región, sino que también fortalecería la formación de profesionales de la salud y la investigación médica.

Objetivo del Hospital

De manera general, el objetivo de un hospital-escuela de tercer nivel es brindar atención médica altamente especializada, formar profesionales de la salud de alta calidad y desarrollar investigación médica avanzada. Estos hospitales son centros de referencia donde se manejan enfermedades complejas y procedimientos de alta tecnología. Sus principales funciones están centradas en la atención médica especializada y subespecializada; el diagnóstico y tratamiento de enfermedades raras, crónicas o de difícil manejo; los procedimientos de alta complejidad, como trasplantes, cirugías cardiovasculares y terapias avanzadas; los servicios de cuidados intensivos y emergencias especializadas; la formación académica y profesional; la capacitación de médicos internos, residentes y especialistas; las prácticas clínicas para estudiantes de medicina, enfermería y otras áreas de la salud; los programas de educación continua para actualización del personal médico, e investigación médica y científica.

También integran en sus funciones el desarrollo de estudios clínicos y ensayos terapéuticos, la innovación en tratamientos y tecnologías de salud, contribuir a políticas públicas de salud a través de evidencia científica, vincularse con el sistema de salud, coordinarse con hospitales de menor nivel para referencia y contrarreferencia de pacientes, participación en programas de salud pública y campañas de prevención, así como el asesoramiento técnico a instituciones gubernamentales de salud.

De manera concreta, el Hospital Civil de Puerto Vallarta deberá significarse en la mejora de la salud pública en Puerto Vallarta y sus regiones de influencia con un impacto mayor a los 540 habitantes. Deberá alcanzar una significativa reducción de traslados a otros hospitales de tercer nivel del estado, así como impulsar el desarrollo económico.

Ubicación y características del proyecto

La Universidad de Guadalajara, a través de la rectoría general (las dos últimas administraciones), han manifestado la disposición para ceder el terreno necesario para la construcción del Hospital Civil de Puerto Vallarta en el CUCosta. Su ubicación se encuentra en la delegación Ixtapa, al noreste de la ciudad, entre la avenida México y la carretera estatal 70 (Puerto Vallarta-Las Palmas).

Es una ubicación privilegiada por la cercanía al aeropuerto y la central camionera, así como a las salidas tanto a la zona serrana de Jalisco (San Sebastián del Oeste, Talpa y Mascota) como al municipio de Bahía de Banderas. La accesibilidad de las vialidades cercanas deberá mejorar, es deseable la expansión a 4 carriles de la avenida México y de la avenida Universidad, así como la construcción de un paso a desnivel en el cruce conocido como Las Juntas; estas adecuaciones serían suficientes para garantizar la accesibilidad al Hospital.



Figura 2. La potencial localización del Hospital Civil de Puerto Vallarta.

Fuente: elaboración propia.

Infraestructura y equipamiento

Para atender las principales causas de morbilidad y mortalidad en Puerto Vallarta y sus regiones de influencia, sería deseable que el Hospital Civil de

Puerto Vallarta cuenta con infraestructura relevante para atender padecimientos agudos que requieren resolución quirúrgica inmediata, patologías traumatológicas, accidentes y lesiones o de padecimientos de distintos órganos, y afecciones crónicas que requerirán de atención permanente (tabla 5).

Tabla 5. Infraestructura relevante para el Hospital Civil de Puerto Vallarta	
Cantidad	Descripción
350	Camas
56	Consultorios de especialidad
12	Quirófanos
1	Área de urgencias para personas adultas
1	Área de urgencias pediátricas
1	Unidad de cuidados intensivos pediátricos
1	Unidad de cuidados intensivos neonatales
1	Unidad de cuidados intensivos obstétricos
1	Unidad de hemodinamia
1	Unidad geriátrica de alta especialidad
1	Unidad de enfermedades infecciosas e inmunodeficiencias
1	Unidad de quimioterapia ambulatoria
1	Centro de atención integral de oncología
1	Área de hemodiálisis
1	Área de endoscopía y tubos digestivos
1	Área de imagenología
1	Laboratorio robotizado de alta tecnología
1	Banco de sangre
1	Área de anatomía patológica
1	Área de farmacia
1	Área de enseñanza
1	Área de investigación

Fuente: IMSS (2024).

Especialidades médicas prioritarias

Las unidades médicas de alta especialidad son hospitales de tercer nivel de atención que son creadas para ser ejes de la rectoría técnico-médica para las diferentes especialidades que tienen una repercusión directa en los tres niveles operativos; el primer nivel es el más cercano a la población, de primer contacto; en el segundo nivel se encuentran los hospitales de referencia, y el tercer nivel es el formado por hospitales de alta tecnología e institutos especializados.

De acuerdo con los manuales nacionales de organización de las unidades médicas genéricas de alta especialidad, se presenta una integración de las estructuras de organización y servicios realizada a partir de la revisión de 11 unidades médicas genéricas de alta especialidad en México (IMSS, 2024) (tabla 6). La intención de esta revisión es presentar un abanico de oportunidades para la toma oportuna de decisiones sobre la posible organización, unidades, áreas y servicios que integrarán el Hospital Civil de Puerto Vallarta.

Tabla 6. Organización por divisiones, posibles unidades y servicios

Medicina crítica y cardiología	Medicina interna	Cirugía	Diagnóstico y tratamiento	Cuidado de la salud	Investigación y educación en salud
Unidad de cuidados intensivos	Alergia e inmunología	Cirugía general	Imagenología	Nutrición y dietética	Investigación en salud
Neumología e inhaloterapia	Dermatología	Neurocirugía	Anatomía patológica	Prescripción de ejercicio	Educación en salud (especialidades)
Cardiología	Endocrinología	Cirugía reconstructiva	Laboratorio clínico	Salud mental	
Unidad de cuidados intensivos	Hematología	Urología	Endoscopia		
Hemodinámica	Nefrología	Coloproctología	Díalisis		
			Hemodiálisis		
Electrofisiología cardiaca	Neurología	Cirugía maxilofacial	Radioterapia		

Continúa...

Tabla 6. Organización por divisiones, posibles unidades y servicios

Medicina crítica y cardiología	Medicina interna	Cirugía	Diagnóstico y tratamiento	Cuidado de la salud	Investigación y educación en salud
Cirugía cardiovascular torácica	Psiquiatría	Angiología	Quimioterapia		
Unidad de atención de EVC	Unidad metabólica	Oftalmología	Terapia física y rehabilitación		
Urgencias	Gastroenterología	Angiología	Banco de sangre		
	Medicina interna	Oftalmología			
	Reumatología	Otorrinolaringología			
	Cardiología	Ginecología y obstetricia			
	Geriatría	Cirugía de cabeza y cuello			
	Oncología	Ortopedia			
	Infectología	Trasplantes			
	Pediatría				
	Reumatología				
	Cuidados paliativos				

Fuente: IMSS (2024).

Modelo de financiación y operación

Como marco de referencia, los hospitales civiles de Guadalajara tienen como fuentes de financiamiento recursos federales, estatales, ingresos propios, donaciones y financiamiento internacional. Por ejemplo, para 2024 el Gobierno del estado les asignó 5 821 000 000 de pesos; el Gobierno federal, a través de la Secretaría de Salud y el IMSS-Bienestar destinó recursos al Hospital Civil de Guadalajara para la atención de población sin seguridad social. Adicionalmente, parte del presupuesto federal de salud cuenta con

programas específicos, como la atención de enfermedades catastróficas, equipamiento médico y fortalecimiento de infraestructura hospitalaria.

Los recursos son distribuidos para su ejercicio de la siguiente manera:

- ♦ Fortalecimiento de la gestión institucional para la operación del Hospital Civil de Guadalajara, 183 164 000 de pesos.
- ♦ Servicios integrales de especialidad y alta especialidad a la población usuaria, 5 613 459 979 de pesos.
- ♦ Formación de recursos humanos para la salud y generación de conocimiento científico, 24 805 500 de pesos (Gobierno de Jalisco, 2024).

Por otra parte, para 2025, el Hospital Civil de Oriente, ubicado en Tonalá, Jalisco, cuenta con un presupuesto asignado de 100 000 000 de pesos destinados a su operación y equipamiento (Pérez, 2024).

Por lo anterior, el modelo de financiamiento del Hospital Civil de Puerto Vallarta podría estar constituido por recursos federales, estatales, ingresos propios, donaciones y financiamiento internacional, al igual que los hospitales civiles de Guadalajara. Es de considerar el caso del presupuesto asignado al Hospital Civil de Oriente como una proyección del presupuesto inicial de operación de la unidad hospitalaria de Puerto Vallarta.

Con relación a los ingresos propios, valdría la pena considerar los casos de éxito de los institutos nacionales de salud, los cuales prestan servicios médicos a aseguradoras y a particulares. Este modelo podría replicarse en el Hospital Civil de Puerto Vallarta a partir del turismo médico; actualmente, en Puerto Vallarta esta modalidad de atención va en crecimiento, particularmente en hospitales privados, los servicios más demandados son oftalmología (cirugía de catarata), ortopedia y traumatología (cirugía de cadera, rodilla, artroscopia) cirugía general y bariátrica (manga gástrica), y cirugía plástica (cirugía mamaria, estiramiento facial, cirugía de contorno corporal).

Referencias

AMLCC (Asociación Mexicana de Lucha Contra el Cáncer) (2020). *Asociación Mexicana de Lucha Contra el Cáncer*. <https://www.amlcc.org/el-cancer-en-mexico-y-el-mundo/>

- Anuarios Estadísticos de Educación Superior* (s.f.). Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (Anuies). <https://www.anuies.mx/informacion-y-servicios/informacion-estadistica-de-educacion-superior/anuario-estadistico-de-educacion-Superior>
- BELTRÁN, B. (2023, 1 de diciembre). *VIH en Vallarta: preocupa la estadística oculta; más de 3 mil infectados*. Tribuna de la Bahía. <https://tribunadelabahia.com.mx/vih-vallarta-3-mil-infectados/>
- CUCosta (Centro Universitario de la Costa) (2025, 13 de enero). *Egresada la XXVII Generación de Licenciatura en Médico Cirujano y Partero del CUCosta*. <http://www.cuc.udg.mx/es/noticia/egresa-la-xxvii-generacion-de-licenciatura-en-medico-cirujano-y-partero-del-cucosta>
- CUCosta (2025, 25 de febrero). *Se realiza acto académico de 4 especialidades médicas en CUCosta*. <http://www.cuc.udg.mx/es/noticia/se-realiza-acto-academico-de-4-especialidades-medicas-en-cucosta>
- Data México (2020). *Bahía de Banderas*. Gobierno de México. <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/geo/bahia-de-banderas?redirect=true#population-and-housing>
- Data México (2022). *Puerto Vallarta*. Gobierno de México. https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/geo/puerto-vallarta?healthIndicators=bedCenterAvg&healthMeasures=bedCenter&healthSubcategories=bedIn&institutionHealth=inst_o
- Gobierno de Puerto Vallarta (2024, 29 de noviembre). *Munguía gestiona recursos para impulsar la infraestructura de Vallarta*. <https://www.puertovallarta.gob.mx/noticias/comunicados/munguia-gestiona-recursos-para-impulsar-la-infraestructura-de-vallarta-1732911094>
- GÓMEZ, C. L., Elizondo, D. A., García, P. R., Salazar, P. J., Gómez, C. Y. y Cortés, A. P. (2023). *Actividad física, comportamientos sedentarios, riesgo de enfermedad y muerte en la comunidad universitaria de Puerto Vallarta, México*. *Revista Iberoamericana de Ciencias de la Actividad Física y el Deporte*, 12(1), 71-81. DOI:10.24310/riccafd.2023.v12i1.15922
- GÓMEZ, E. (2024, 2 de diciembre). *Enrique Alfaro inaugura el nuevo Hospital Civil en Tonalá: Proyecto que beneficiará a más de un millón de personas*. *Publimetro*. <https://www.publimetro.com.mx/jalisco/2024/12/03/enrique-alfaro-inaugura-el-nuevo-hospital-civil-en-tonala-proyecto-que-beneficiara-a-mas-de-un-millon-de-personas/>

- IIEG (Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco) (s.f.-a). *Área Metropolitana Interestatal de Puerto Vallarta-Bahía de Banderas*. <https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2021/08/%C3%81rea-Metropolitana-Interestatal-de-Puerto-Vallarta.pdf>
- IIEG (s.f.-b). *Información demográfica a escalas geoelectorales*. https://iieg.gob.mx/ns/?page_id=21406
- IIEG (2024, 11 de abril). *Enfermedades de la población de Jalisco en 2022*. <https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2024/04/EnfermedadesJalisco2022.pdf>
- IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social) (2024, 29 de mayo). *Manual de organización de las unidades médicas de alta especialidad*. <https://www.imss.gob.mx/sites/all/statics/pdf/manualesynormas/0500-002-002.pdf>
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (s.f.). *Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas*. <https://www.inegi.org.mx/app/mapa/denue/default.aspx>
- INPI (Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas) (2020, 25 de mayo). *Más información. Apoyo para el acceso a la Atención Médica de Tercer Nivel*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/inpi/acciones-y-programas/mas-informacion-apoyo-para-el-acceso-a-la-atencion-medica-de-tercer-nivel>
- Jalisco Noticias (2024, 3 diciembre). *Anuncia Pablo Lemus construcción de nuevo hospital civil en Puerto Vallarta*. <https://noticias.jaliscotv.com/anuncia-pablo-lemus-construccion-de-nuevo-hospital-civil-en-puerto-vallarta/>
- PÉREZ, I. (2024, 13 de diciembre). *El Hospital Civil de Oriente recibirá 100 MDP en 2025 para equipo y para un tercer edificio*. UDGTV. <https://udgtv.com/noticias/el-hospital-civil-de-orient-recebir-100-mdp-en-2025/252074>
- Periódico Oficial El Estado de Jalisco* (2024, 10 de septiembre). *Plan institucional*. Hospital Civil de Guadalajara. https://portal.hcg.gob.mx/hcg/sites/default/files/archivosgenerales/Plan_Institucional_de_Desarrollo.pdf
- Proyectos México (2025). *Diseño, construcción, equipamiento, operación y mantenimiento del hospital general de zona en Bahía de Banderas, Nayarit*. Gobierno de México. https://www.proyectosmexico.gob.mx/proyecto_inversion/032-hospital-general-de-zona-en-bahia-de-banderas-nayarit/
- RAMÍREZ, N. (2025, 10 de febrero). *Pablo Lemus y la UdeG crearán un hospital en Puerto Vallarta*. Mundo Ejecutivo Jalisco. <https://www.mundoejecutivojalisco.com/mundo-politico/pablo-lemus-y-la-udeg-crearan-un-hospital-en-puerto-vallarta/>

- Secretaría de Bienestar (2022). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2022*. Gobierno de México. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/699435/14_067_JAL_Puerto_Vallarta.pdf
- URRUTIA, E. (2024, 1 de diciembre). *Dengue en Jalisco: Vallarta lidera contagios en región costa-norte*. Tribuna de la Bahía. <https://tribunadelabahia.com.mx/vallarta-lidera-contagios-dengue-region/>

Jornada escolar ampliada: la experiencia de SaludArte en la CDMX

Mara Nadiezhda Robles Villaseñor

Susana Gabriela Muñoz Moreno

Jesús David Alejandro Díaz Limón

La situación nutricional en México

México se enfrenta a una epidemia de sobrepeso y obesidad con consecuencias catastróficas (Rivera *et al.*, 2018). Las enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT) atribuibles a la obesidad constituyen el 77 % de las causas de muerte en el país (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado [ISSSTE], 2020); alrededor de 300 000 personas mueren cada año en México solo por enfermedades del corazón y diabetes *mellitus* (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2024).

Ante este panorama, José Narro —el entonces secretario de salud federal— declaró en 2016 una emergencia epidemiológica por la obesidad y diabetes (Declaratoria EE-4-2016). Sin embargo, después de casi 20 años de estrategias y políticas públicas fallidas, la situación no ha mejorado, la prevalencia de sobrepeso y obesidad en 2024 sigue siendo prácticamente la misma que en 2016 (Barquera *et al.*, 2024).

Los factores que propician esto son varios. Una gran parte de la población se encuentra mal alimentada y tiene una vida sedentaria, lo que los vuelve más proclives a padecimientos que constituyen una emergencia sanitaria y nutritiva, y una enorme carga para el sistema de salud (Okunogbe *et al.*, 2022).

Estas condiciones no aquejan solamente a las personas adultas, sino que afectan a las infancias y las juventudes desde edades tempranas. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2023, realizada por el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP, 2024), la prevalencia combinada de sobrepeso y obesidad entre la población escolar (5

a 11 años) es del 34 %. Estas cifras empeoran con la edad, siendo del 38 % entre la población adolescente (12 a 19 años) y del 76 % entre la población adulta (más de 20 años). Esto significa que aproximadamente tres de cada cuatro personas adultas en México padecen obesidad o sobrepeso.

Al consultar las cifras desagregadas en Jalisco, la situación se mantiene. En la entidad el 40.9 % de los adolescentes padece sobrepeso u obesidad y el 43 % de los hogares se encuentra en algún tipo de inseguridad alimentaria (INSP, 2020a).

De acuerdo con datos del informe *Health at a Glance 2023* de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2023), México tiene el porcentaje más alto de sobrepeso y obesidad de todos los países en que se hicieron mediciones (el 74 % de la población mayor de 15 años), lo que nos sitúa por arriba de Estados Unidos, Costa Rica y Nueva Zelanda.

Esta crisis se materializa en las estadísticas de defunciones, con la diabetes *mellitus* que cobró más de 110 000 vidas en 2023 y se ubica como la segunda causa de muerte solo detrás de las enfermedades del corazón (INEGI, 2024). Además, se calcula que el costo económico de la diabetes en México equivale al 2.25 % del producto interno bruto (PIB) (Fundación Mexicana para la Salud, 2015), lo que inyecta aún más presión en un sistema de salud, de por sí, deficiente.

La encuesta del INSP presenta evidencias sobre las posibles causas de este fenómeno. En la tabla 1 se encuentran datos sobre los hábitos de consumo de alimentos; destaca que tanto en la población escolar como la adolescente menos del 30 % consume verduras habitualmente, pero alrededor del 90 % consume bebidas endulzadas.

	Escolares (5-11)	Adolescentes (12-19)	Adultos (+20)
Frutas	38	51.3	37.8
Verduras	29.7	28.4	47
Botanas, dulces y postres	55.9	55.9	30.2
Comida rápida y antojitos	32.8	21.3	19.5
Bebidas endulzadas	90.6	86.1	73

Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Nutrición (2023).

En México cada persona consume en promedio 163 litros de bebidas azucaradas al año (INSP, 2020b), lo que puede explicar por qué el país es el séptimo en el mundo en casos de diabetes (International Diabetes Federation, 2021). Esto está asociado a los llamados *ambientes obesogénicos*, definidos como “la suma de influencias que los ambientes, oportunidades o condiciones de vida tienen en promover la obesidad en individuos o poblaciones” (Swinburn *et al.*, 1999).

Además, el 67 % de la población escolar y el 50 % de la adolescente son inactivas, pues realizan menos de 60 minutos de actividad física a la semana (INSP, 2023). Esto empeora si consideramos que en el currículo de educación primaria solo se contempla una clase de educación física a la semana, la cual dura en promedio 39 minutos y produce solo 9 minutos de actividad física efectiva (ICEAN, 2013).

Adicional a las implicaciones de salud, esta crisis tiene un impacto comprobado en el desempeño educativo en todos los niveles, especialmente entre niños y jóvenes. El informe PISA 2022 de la OCDE reporta una correlación entre la inseguridad alimenticia y el desempeño en matemáticas (incluso controlado por estatus socioeconómico); de acuerdo con el informe: “El hambre y la mala nutrición conducen a fatiga, periodos de atención limitados y memorización lenta” (OCDE, 2024, p. 149). El Comité Permanente de Nutrición de las Naciones Unidas ha advertido que una mala nutrición afecta directamente el desempeño escolar, las capacidades cognitivas, y limita el potencial intelectual de las naciones (Jukes *et al.*, 2002).

Existe una amplia literatura que asocia una dieta saludable con mejores capacidades cognitivas, de atención y memoria, y con menores posibilidades de padecer demencia o alzhéimer en el futuro (Hernando-Requejo, 2016; Martínez *et al.*, 2018; Celestino *et al.*, 2008).

Sin embargo, para que estos beneficios se materialicen, es fundamental abordar las carencias de manera integral, así como corregir los malos hábitos alimenticios y de estilo de vida que, lamentablemente, tienden a perpetuarse de generación en generación.

Para lograrlo, se requiere una colaboración estrecha entre el individuo, la familia y la escuela, siendo esta última un espacio privilegiado para implementar cambios efectivos desde edades tempranas. La escuela no solo cuenta con la infraestructura necesaria, sino que también facilita la

interacción entre las infancias y sus docentes, creando un entorno propicio para la promoción de hábitos saludables.

A pesar de los esfuerzos por contener esta crisis de salud pública, las estrategias y políticas implementadas hasta ahora han demostrado ser un fracaso. Campañas como “Chécate, mídete, muévete”, lanzadas en años anteriores, no lograron generar un impacto significativo demostrable en la reducción de los índices de obesidad y diabetes (De León *et al.*, 2020; Ontiveros-Jiménez, 2021), debido a la falta de continuidad, recursos adecuados y un enfoque integral que abordara las causas estructurales del problema, como el acceso limitado a alimentos saludables, la falta de educación nutricional y la promoción de estilos de vida sedentarios.

El informe *Healthy Eating and Active Lifestyles* de la OCDE hace hincapié en que no existen soluciones mágicas o únicas para atender un problema tan complejo como el sobrepeso y que las campañas masivas de comunicación pueden excluir a sectores marginados (OCDE, 2022, p. 200). Esto hace evidente la necesidad de replantear las estrategias de prevención y promoción de la salud en México.

Una experiencia integral con base en evidencia: SaludArte, CDMX

Más allá de campañas informativas inefectivas, en 2012 se planteó desde la Secretaría de Educación del entonces Distrito Federal (Sedu) una solución que atendiera directamente las causas del problema. Después de que la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal realizara un diagnóstico sobre los retos de la educación en la capital, se concluyó que entre los principales problemas de la educación básica se encontraban los altos índices de sobrepeso y obesidad infantil, la insuficiente actividad física y la falta de formación integral en tópicos como educación artística, nutricional y de higiene (Schmelkes y Bagur, 2012).

Para atender estas carencias, se diseñó desde la Sedu un programa de clases con jornada ampliada, en un piloto con las cien escuelas públicas con mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad de la Ciudad de México (Sedu, 2014). El programa SaludArte se basaba en el enfoque de *educación para la vida* (Torroella, 2001), que sostiene que las y los estudiantes no

solo van a las escuelas para aprender a leer, escribir y realizar las operaciones matemáticas básicas, sino también a cuidar su cuerpo, conocer sus emociones, relacionarse con los demás, expresarse y apreciar la cultura en todas sus manifestaciones.

SaludArte difería del Programa de Escuelas de Tiempo Completo (PETC) en sus enfoques y objetivos. El PETC se centra en ampliar la jornada escolar para mejorar el logro académico, con un modelo pedagógico tradicional que prioriza el desarrollo de habilidades cognitivas y la retención escolar. En contraste, SaludArte busca fomentar el bienestar integral de los estudiantes a través de un modelo pedagógico centrado en el ser, enfatizando el desarrollo de habilidades socioemocionales, estilos de vida saludables y la apreciación artística. Además, mientras el PETC considera la comida como una necesidad práctica, SaludArte la integra como parte del proceso formativo, garantizando su calidad nutricional y sensorial.

Por ello, SaludArte incluía comida gratuita con verduras plantadas por las y los estudiantes en huertos escolares. También contemplaba lavado de manos y cepillado de dientes diario, así como actividades deportivas y artísticas con talleres de danza, música, teatro y pintura.

Pero SaludArte no solo benefició a niñas y niños, sino que, gracias al establecimiento de la jornada escolar ampliada y al suministro de alimentos saludables, las madres, padres y tutores obtuvieron mayor flexibilidad horaria y fueron involucrados en el proceso de educación nutricional.

Para ejecutar el programa, se establecieron alianzas estratégicas con instancias públicas y empresas privadas. El Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición asesoró en la elaboración de los menús y el Instituto Nacional de Salud Pública llevó a cabo las mediciones de talla y peso; Fems-Coca Cola colaboró en la instalación de los lavabos sin ninguna prestación incluida para la publicidad; Colgate y la Asociación Dental Mexicana donaron miles de cepillos de dientes, y el Colectivo Mexicano de Cocina diseñó las recetas para que la comida, además de nutritiva, fuera atractiva para los niños y las niñas.

En este último participaron más una decena de chefs de renombre como Enrique Olvera del restaurante Pujol y Elena Reygadas del restaurante Rossetta. Estos esfuerzos incluso se materializaron en la publicación de un recetario con los platillos que aportaron al programa, con ejemplares obsequiados a los tutores de los estudiantes beneficiados.

Para determinar con evidencia científica cuáles fueron los efectos del programa, investigadoras e investigadores del INSP realizaron una evaluación de impacto en la que midieron variables, como peso, consumo de azúcares, salud bucodental, conocimientos en nutrición e incluso tiempo en pantalla. Estas variables se midieron en más de 1 600 estudiantes antes y después de la implementación del programa.

Esta evaluación concluyó que el programa tuvo efectos positivos en los escolares beneficiados, al producir mejores prácticas de higiene y conocimientos en nutrición y reducir el consumo de azúcares (Shamah-Levy *et al.*, 2017). El estudio también recomendó institucionalizar el programa para darle permanencia y crecimiento.

Desde el punto de vista presupuestal y de políticas públicas, resulta mucho más eficiente implementar un programa enfocado en la prevención desde la infancia, en comparación con los gastos que actualmente implica atender millones de casos de diabetes, enfermedades cardiovasculares y otros padecimientos crónico-degenerativos.

Para abordar de manera integral la crisis nutricional y de salud pública que enfrenta México, es fundamental diseñar e implementar políticas públicas basadas en evidencia y enfocadas en la prevención de las enfermedades y los malos hábitos.

A continuación, se presenta una serie de propuestas de política pública que, inspiradas en este modelo, buscan replicar y ampliar sus beneficios a nivel nacional, priorizando la colaboración entre instituciones y actores estratégicos de todos los sectores. Estas propuestas no solo representan una inversión en la salud de las futuras generaciones, sino también una estrategia costo-efectiva para reducir la carga económica y social que actualmente representan las enfermedades crónicas asociadas a la mala alimentación.

Tabla 2. Propuestas de política pública

<p>Evaluación <i>ex ante</i> de las carencias escolares en materia de nutrición y formación integral.</p>	<p>Llevar a cabo una medición previa que establezca una línea de base en factores como el peso, estatura, talla, grasa corporal, concentración de micronutrientes, salud bucodental y conocimientos en nutrición. Evaluar los conocimientos y hábitos en alimentación, nutrición, higiene y expresión artística y cultural. Todos los cuales se pretende mejorar con la política pública.</p>
---	---

Continúa...

Tabla 2. Propuestas de política pública	
Establecimiento de alianzas estratégicas	Conseguir la colaboración con instancias públicas y actores privados para conseguir insumos, materiales, patrocinadores, recetas u otros recursos.
Selección de escuelas y diseño de las pruebas piloto para el programa	Realizar pruebas piloto con un número representativo de escuelas para evaluar el impacto real y potencial del programa.
Educación en nutrición	Integrar enseñanzas sobre nutrición en el currículo escolar para cultivar hábitos alimenticios saludables desde temprana edad que puedan trascender las aulas.
Alimentación saludable en la escuela	Introducir programas de comida escolar equilibrada, vinculados a huertos escolares y aulas de cocina, para garantizar opciones nutritivas y variadas.
Higiene personal	Incorporar prácticas de higiene como el lavado de manos y el cepillado de dientes en la rutina diaria de los estudiantes.
Activación física	Implementar rutinas regulares de activación física para promover la salud cardiovascular, la fuerza muscular y la coordinación motora.
Expresión artística y cultural	Ofrecer talleres de música, teatro, danza y pintura para estimular la creatividad y expresión de los estudiantes.
Convivencia pacífica y ética	Fomentar valores éticos, el respeto mutuo y estrategias de resolución pacífica de conflictos para promover un ambiente escolar armonioso.
Evaluación para la ampliación programa	Una vez finalizada la prueba piloto, y con evidencia científica que demuestre la pertinencia y eficacia del programa, se puede institucionalizar la política pública para ampliarla e implementarla a gran escala.

Fuente: elaboración propia.

Conclusión

Políticas públicas integrales basadas en evidencia, como la referida en Ciudad de México (CDMX), representan un modelo innovador y efectivo para abordar la crisis de salud pública y nutricional que afecta a las infancias y juventudes en el país. A través de un enfoque que combina alimentación saludable, activación física, educación nutricional, higiene personal y ex-

presión artística, el programa demostró con una evaluación externa que es posible generar cambios significativos en los hábitos y el bienestar de los estudiantes, al tiempo que involucra a las familias y aprovecha la infraestructura escolar existente.

Esto parte de la convicción de que los sistemas educativos son corresponsables en la construcción de ambientes favorables, y que tienen la misión no solo de corregir sus deficiencias en el ámbito de la educación formal, sino de servir como igualadores o protectores contra los múltiples factores adversos que frenan el potencial de niños, niñas y adolescentes.

Los resultados respaldados por evidencia científica demuestran la importancia de implementar políticas públicas preventivas desde edades tempranas, con un enfoque multisectorial y colaborativo. Estos programas no solo ofrecen una solución viable para reducir la carga social y económica de enfermedades crónicas asociadas a la mala alimentación, sino que también sientan las bases para un futuro más saludable y equitativo.

Referencias

- BARQUERA, S., Hernández-Barrera, L., Oviedo-Solís, C., Rodríguez-Ramírez, S., Monterrubio-Flores, E., Trejo-Valdivia, B., Martínez-Tapia, B., Aguilar-Salinas, C., Galván-Valencia, O., Chávez-Manzanera, E., Rivera-Dommarco, J. y Campos-Nonato, I. (2024). Obesidad en adultos. *Salud Pública de México*, 66(4), 414-424. <https://doi.org/10.21149/15863>
- CELESTINO, M., Salazar, B. y Novelo, H. (2008). Nutrición y desempeño cognitivo del adulto mayor. *Aquichan*, 8(2), 159-169.
- DE LEÓN, R., León, R., Peñarrieta, M. y Medrano, M. (2020). “Chécate, Mídete, Muévete”. Solo informar no es suficiente para una mejor salud. *Educación y salud*, 8(16).
- Fundación Mexicana para la Salud (2015). *Carga económica de la diabetes mellitus en México*.
- HERNANDO, V. (2016). Nutrición y deterioro cognitivo. *Nutrición Hospitalaria*, 33(4), 49-52.
- ICEAN (Buenas Prácticas en Programas de Información, Comunicación y Educación en Alimentación y Nutrición) (2013). *Informe final sobre las características de los programas de ICEAN en América Central (Guatemala, El Salvador y*

- Nicaragua), México y la República Dominicana. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2024, 8 de noviembre). Estadísticas de defunciones registradas (EDR) 2023 [Comunicado de prensa]. Instituto Nacional de Salud Pública (2020a). *Encuesta nacional de salud y nutrición 2018. Resultados de Jalisco*.
- Instituto Nacional de Salud Pública (2020b, 16 de agosto). *Bebidas azucaradas y muertes en México*. <https://www.insp.mx/avisos/bebidas-azucaradas-y-muertes-en-mexico>
- Instituto Nacional de Salud Pública (2024). *Encuesta nacional de salud y nutrición continua 2023. Resultados nacionales*.
- International Diabetes Federation (2021). *IDF Diabetes Atlas 10th edition*.
- ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado) (2020, 12 de noviembre). *Mata la obesidad a 41 millones de personas cada año en el mundo*. <https://www.gob.mx/issste/prensa/mata-la-obesidad-a-41-millones-de-personas-cada-ano-en-el-mundo>
- JUKES, M., McGuire, J., Meted, F. y Sternberg, R. (2002). *Nutrición: La Base para el Desarrollo*. Comité permanente de nutrición del sistema de las Naciones Unidas.
- MARTÍNEZ, R., Jiménez, O., López-Sobaler, A. y Ortega, R. (2018). Estrategias nutricionales que mejoran la función cognitiva. *Nutrición Hospitalaria*, 35(6), 16-19.
- MURUGÓ, A. y Nava, A. (2015). El Programa SaludArte, un ejemplo para mejorar la salud, la actividad física y desarrollar la creatividad en las escuelas. *Correo del Maestro*.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2022). *Healthy eating and active lifestyles*.
- OCDE (2023). *Health at a glance 2023: OECD Indicators*.
- OCDE (2024). *PISA 2022 Results (volume V): Learning strategies and attitudes for life*.
- OKUNOGBE, A., Nugent, R., Spencer, G., Powis, J., Ralston, J. y Wilding, J. (2022). Economic impacts of overweight and obesity: current and future estimates for 161 countries. *BMJ Global Health*, 7. DOI:10.1136/bmjgh-2022-009773
- ONTIVEROS-JIMÉNEZ, M. (2020). Posibles efectos de la campaña de salud alimentaria: Chécate, mídete, muévete en estudiantes universitarios en Cuajimalpa, México. *Estudios Sociales*, 30(55). <https://doi.org/10.24836/es.v30i55.886>

- RIVERA, J., Colchero, M., Fuentes, M., González de Cosío, T., Aguilar, C., Hernández, G. y Barquera, S. (eds.). (2018). *La obesidad en México. Estado de salud pública y recomendaciones para su prevención y control*. Instituto Nacional de Salud Pública.
- SCHMELKES, S. y Bagur, A. (2012). *Educación básica y educación media superior*. Escuela de Administración Pública del Distrito Federal.
- Sedu (Secretaría de Educación del Distrito Federal) (2014). Aviso por el cual se da a conocer la Evaluación Interna del Programa de Servicios “Saludarte”, del Ejercicio Fiscal 2013, a cargo de la Secretaría de Educación. *Gaceta Oficial del Distrito Federal*.
- SHAMAH-LEVY, T., Cuevas-Nasu, L., Gómez-Acosta, L. M., Del Carmen Morales-Ruan, M., Mendez-Gómez-Humarán, I., Robles-Villaseñor, M. N., y Hernández-Ávila, M. (2017). Efecto del programa de servicios SaludArte en los componentes de alimentación y nutrición en escolares de la Ciudad de México. *Salud Pública de México*, 59(6), 621. <https://doi.org/10.21149/8116>
- SWINBURN, B., Egger, G. y Raza, F. (1999). Dissecting obesogenic environments: the development and application of a framework for identifying and prioritizing environmental interventions for obesity. *Preventive medicine*, 29(6). DOI:10.1006/pmed.1999.0585
- TORROELLA, G. (2001). Educación para la vida: El gran reto. *Revista latinoamericana de psicología*, 33(1).

EJE II

Desarrollo económico

Plan Estatal de Infraestructura Pública para el Desarrollo: Una estrategia integral para Jalisco

Paulo Alberto Carrillo Torres

Situación actual y problemática

La carencia de infraestructura adecuada puede frenar el desarrollo económico de una región, ya que debilita su competitividad y reduce su capacidad para atraer inversiones.

La infraestructura es uno de los pilares fundamentales para el desarrollo económico y social de cualquier región. En el *Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024. Visión 2030*, “Eje 4. Desarrollo sostenible del territorio”, en el objetivo sectorial del subeje “4.3. Infraestructura para el desarrollo”, Jalisco presenta “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” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2022).

Asimismo, en dicho subeje se identifican principalmente siete problemáticas:

- ♦ Personas con acceso desigual a los servicios que se derivan de la infraestructura existente en Jalisco.
- ♦ Centros educativos de nivel básico con inadecuadas instalaciones formativas y deportivas para el desarrollo integral de las y los estudiantes.
- ♦ Unidades de salud con rezago en rehabilitación integral y modernización.
- ♦ Conectividad y mantenimiento insuficientes en tramos carreteros.
- ♦ Infraestructura insuficiente para la conectividad digital estatal.
- ♦ Limitada infraestructura para la movilidad sostenible.
- ♦ Condiciones de acceso desigual a la vivienda digna con entornos ordenados y sostenibles (Gobierno del Estado de Jalisco, 2022).

El Gobierno del estado, para cada una de estas problemáticas determinadas, define resultados específicos con objetivos, metas de desarrollo sostenible, estrategias y proyectos estratégicos relacionados; sin embargo, los proyectos estratégicos son muy generales, como los de infraestructura social o infraestructura en salud.

Con relación a lo anterior, y según la plataforma Planeo del Gobierno del Estado de Jalisco, los Planes Institucionales del Poder Ejecutivo 2018-2024 se estructuran en cuatro coordinaciones y la Administración Central:

- ◆ Coordinación de Seguridad
- ◆ Coordinación de Desarrollo Social
- ◆ Coordinación de Desarrollo Económico
- ◆ Coordinación de Gestión del Territorio
- ◆ Administración Central (Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, 2022)

Al interior de cada una de las coordinaciones se cuenta con los Planes Institucionales, relacionados con cada una de las entidades y, consideradas dentro de estas, las dependencias. Estos planes incluyen programas públicos, proyectos, bienes o servicios, vinculados con los objetivos institucionales.

Como parte de la Planeación Institucional del Gobierno del Estado, se cuenta también con cuatro planes sectoriales 2018-2024 de las siguientes temáticas: seguridad, justicia y Estado de derecho; desarrollo social; desarrollo económico y desarrollo sostenible del territorio. Cada uno de ellos define sus proyectos estratégicos en un párrafo y qué Secretarías participarían en el mismo; sin embargo, a pesar de que varias Secretarías participan en diversos proyectos, no se identifica una relación clara de la transversalidad.

En lo que se refiere al tema carretero, se observa que el Gobierno estatal le otorga una mayor relevancia al contar con el *Plan de Infraestructura Carretera 2019-2024* de Jalisco, denominado Reconstruimos Carreteras de Jalisco, en el que su objetivo principal es “conectar a los jaliscienses ... El plan carretero 2019-2024 consiste en construir, reconstruir y conservar las carreteras estatales con tres criterios: seguridad, conectividad y desarrollo regional” (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019).

De este plan se pueden destacar los siguientes extractos, que definen claramente las condiciones de la infraestructura para el desarrollo del estado:

En Jalisco existen 6,616 kilómetros de carreteras, de los cuales la mayoría (4,420.9) pertenecen a la red estatal. El resto son federales (2,196) y autopistas de cuota (599).

...

De acuerdo con un diagnóstico realizado por la SIOP en diciembre de 2018, sólo el 20% de las carreteras estatales en Jalisco (884 kilómetros) se encuentra en condiciones aceptables.

El 45% (1,989 kilómetros) presenta un estado de malo a regular.

El 35% de los caminos (1,547 kilómetros) está catalogado en estado crítico (Gobierno del Estado de Jalisco, 2019).

La traducción presupuestal del plan carretero se precisa en los presupuestos del estado, para cada ejercicio presupuestal, en el Programa Anual de Inversión Pública, que, en general, es un listado de obras agrupado por la unidad responsable de gasto. Para el año 2024, en el presupuesto inicial, dicho programa cuenta con 19 019 938 553 pesos, de los cuales el 18.5 % se destina para infraestructura carretera, es decir, 3 510 598 410 pesos (Gobierno del Estado de Jalisco, 2024).

Para el caso de los municipios, también se tienen los Planes Municipales de Desarrollo y Gobernanza. En el *Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza de Guadalajara*, “Eje 5. Guadalajara ordenada y sustentable”, subeje “5.1. Obra pública”, se menciona que

la infraestructura urbana del municipio no puede satisfacer la demanda y exigencias del desarrollo y crecimiento de Guadalajara... Gran parte de la infraestructura en materia de agua potable, servicio eléctrico, así como la recolección y disposición de residuos sólidos depende en su operación de actores externos al municipio. Por esta razón, es muy importante tener una regulación actualizada con procesos transparentes que aumente la efectividad de la interacción compleja entre los distintos niveles de gobierno y áreas urbanas y de servicios públicos (Ayuntamiento de Guadalajara, 2022).

Zapopan, por su parte, en el *Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza Zapopan 2021-2024*, apartado “Vialidad y movilidad sustantiva”, define la estrategia “6.1. Fortalecer los sistemas de infraestructura vial con proyectos y programas que aseguren una movilidad sustentable” (Ayuntamiento de

Zapopan, 2021); y, en su matriz de estrategias, expone el programa 100 Kilómetros de Vialidad que se enfoca en construir 100 kilómetros de vialidad integral. Asimismo, precisa el programa Rodamiento Vial Óptimo, que implica considerar que el rodamiento vial se encuentre en óptimas condiciones.

San Pedro Tlaquepaque considera en el *Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza Tlaquepaque 2022-2024*, y en sus líneas de acción, “integrar los criterios de movilidad segura y calles completas en los manuales de obra pública y reglamentos municipales” (Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque, 2022), que, en términos generales, representa una mejor estrategia para definir un rumbo hacia la atención de la problemática que presentan las calles del municipio.

El *Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza Tonalá 2021-2024*, en el apartado estratégico, considera “diseñar un programa que contenga la planeación de la rehabilitación de las vialidades del municipio” (Ayuntamiento de Tonalá, 2021).

En el *Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza Tlajomulco de Zúñiga 2021-2024*, entre las líneas de acción, se define “integrar un plan de pavimentación en concreto hidráulico, asfalto, mantenimiento y balizamiento de calles y avenidas de las comunidades que más necesitan de este tipo de infraestructura” (Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga, 2021).

El Ayuntamiento de El Salto (2021) identifica la problemática “vialidades principales y calles en mal estado”; asimismo, señala que las causas son la “falta de atención ciudadana” y “falta de participación ciudadana”. Sin embargo, sus propuestas parecieran no tener una relación: “Cada delegación deberá tener un módulo de atención para solicitar obra pública [y] hacer campañas de información sobre las vialidades que se realizan” (Ayuntamiento de El Salto, 2021).

En conclusión, sin considerar el resto de los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara, los anteriormente revisados, en sus planes de desarrollo y gobernanza municipal, coinciden en que las vialidades presentan una problemática relacionada con su mantenimiento y, en algunos casos, mencionan la necesidad de elaborar un plan o programa de mantenimiento, sin embargo, no se ha podido relacionar algún documento con un programa o plan puntual para su atención.

Considerando la información global para el estado y de acuerdo con los datos del *Inventario Nacional de Vivienda 2022* del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Jalisco cuenta con 40 232.63 kilómetros de vialidades (INEGI, 2022); este dato no considera autopistas ni carreteras, privadas y peatonales.

La pregunta obligada en el tema de las vialidades es saber, en primera instancia, el recubrimiento con que cuentan las mismas: de los 40 232.63 kilómetros de vialidades, el 43 % de ellas se encuentran pavimentadas o con concreto, mientras que el 22.4 % dispone de empedrado o adoquín, el restante 17.1 % no cuenta con algún recubrimiento; de conformidad con la tabla siguiente:

Tabla 1. Tipo de recubrimiento en vialidades del estado de Jalisco (kilómetros en 2020)

Vialidad	Pavimento o concreto	Empedrado o adoquín	Sin recubrimiento	Conjunto habitacional	No aplica	No especificado	Total	%
Ampliación	1.13	0.35	1.54	0.34	0.19	-	3.56	0.0
Andador	146.92	103.29	54.88	73.99	14.16	4.89	398.13	1.0
Avenida	1 622.56	340.54	206.43	108.57	99.84	94.31	2 472.26	6.1
Boulevard	105.50	12.41	3.55	10.65	5.02	7.19	144.32	0.4
Calle	14 354.09	8 238.17	6 189.23	1 294.40	1 832.10	1 065.10	32 973.08	82.0
Callejón	25.54	14.09	14.20	3.28	4.81	3.80	65.70	0.2
Calzada	157.25	39.11	5.67	5.03	6.83	7.46	221.35	0.6
Cerrada	22.39	15.05	8.86	8.44	1.90	1.89	58.53	0.1
Circuito	431.67	65.75	13.77	91.66	34.91	36.57	674.33	1.7
Circunvalación	-23.41	-	0.51	0.34	0.03	0.41	24.70	0.1
Continuación	-	0.64	0.40	-	0.76	0.18	1.98	0.0
Corredor	0.04	0.13	-	0.04	-	-	0.21	0.0
Diagonal	1.17	1.40	-	-	0.07	0.01	2.65	0.0

Continúa...

Tabla 1. Tipo de recubrimiento en vialidades del estado de Jalisco (kilómetros en 2020)

Vialidad	Pavimento o concreto	Empedrado o adoquín	Sin recubrimiento	Conjunto habitacional	No aplica	No especificado	Total	%
Pasaje	0.27	0.10	-	0.69	-	0.03	1.10	0.0
Periférico	10.63	-	0.80	-	0.44	0.95	12.83	0.0
Prolongación	191.53	113.77	90.35	17.83	21.49	13.63	448.59	1.1
Rasgo	60.52	18.61	82.64	105.17	724.39	5.88	997.22	2.5
Retorno	11.27	1.65	0.19	3.56	0.82	0.09	17.58	0.0
Sin referencia	115.90	64.08	187.46	99.18	1 195.44	52.04	1 714.10	4.3
Viaducto	-	-	0.16	-	-	0.25	0.41	0.0
Total	17 281.79	9 029.16	6 680.63	1 832.18	3 943.19	1 294.68	40 232.63	100.0
%	43.0	22.4	17.1	4.5	9.8	3.2	100	

Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI. Datos transformados con apoyo de Javier Ezaú Pérez Rodríguez, profesor del Centro Universitario del Centro de Tlajomulco.

Por otra parte, además de las carreteras, la infraestructura que se considera importante para el desarrollo del estado es la relacionada con los servicios como el agua potable, el drenaje, el alcantarillado, el alumbrado público, la seguridad pública. Cabe mencionar que estos servicios corresponden a los municipios, de conformidad al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción III, que señala:

Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.

- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 115, fracc. III).¹

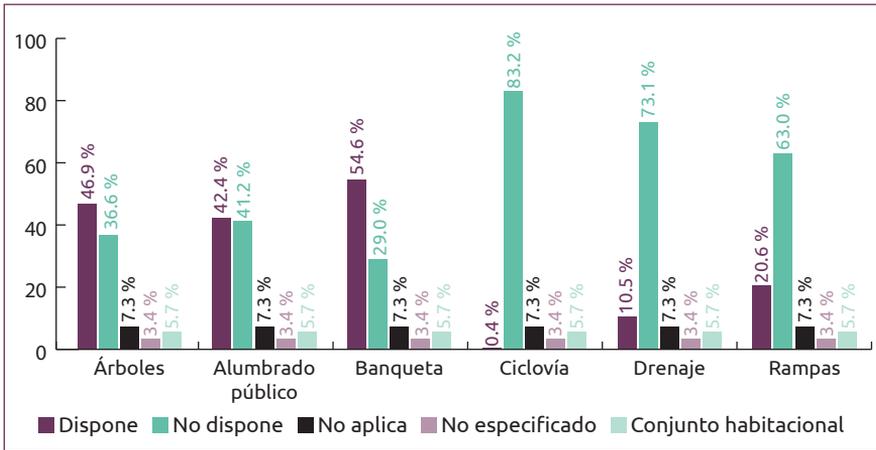
En este sentido, y de acuerdo con datos del INEGI, Jalisco en 2020 contaba con 516 959 vialidades, las cuales fueron registradas junto con diversos servicios que disponen o no dichas vialidades, considerando seis de ellos de mayor importancia: árboles, alumbrado público, banquetas, ciclovías, drenaje y rampas.

Como se observa en la gráfica 1, de las vialidades en Jalisco, solamente el 46.9 % cuenta con árboles; el 42.4 %, con alumbrado público; el 54.6 %, con banquetas; solo el 0.4 %, con ciclovías; el 10.5 %, con drenaje, y el 20.6 %, con rampas.

Es importante señalar que Jalisco tiene 40 232.63 kilómetros de vialidades, sin embargo, la información presentada por el tipo de servicios es referida por vialidad, que, como se mencionó anteriormente, el estado cuenta con 516 959 vialidades; no obstante, las vialidades están definidas en 20 tipos distintos —como se muestra en la tabla 1— y no se menciona la distancia de cada una de ellas en alguna unidad de medida. Como referencia, el INEGI define *vialidad* como la “superficie del terreno destinada para el tránsito peatonal y vehicular” (INEGI, 2020)

Este pequeño análisis de la infraestructura para el desarrollo de Jalisco, además de un diagnóstico en profundidad de su calidad, permitiría desarrollar puntualmente un posible Plan Estatal de Infraestructura Pública para el Desarrollo.

¹ Párrafo reformado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 23 de diciembre de 1999.



Gráfica 1. Vialidades y tipo de servicio de Jalisco (2020).

Fuente: elaboración propia con base en datos del *Inventario Nacional de Vivienda 2020*. Conjunto de datos vectoriales por manzana (INEGI, 2020). Datos transformados con apoyo de Javier Ezaú Pérez Rodríguez, profesor del Centro Universitario de Tlajomulco

Plan Estatal de Infraestructura Pública para el Desarrollo

Además de los elementos mencionados en el apartado anterior, como parte de los problemas específicos que presenta Jalisco y que pueden limitar el desarrollo económico de la región, que también deben considerarse en un Plan Estatal de Infraestructura Pública para el Desarrollo, se destacan las problemáticas de abastecimiento de agua (infraestructura hidráulica), patologías urbanas, cableado (postería), señalética en general, senderos seguros, transporte público, turismo, agricultura, entre otras.

En el mismo tenor, entre los problemas comunes que pueden dar origen a la necesidad de desarrollar un plan estatal de infraestructura pública para el desarrollo y que deben incluirse en un diagnóstico en profundidad, se incluyen:

- ◆ Deficiencias en la infraestructura existente
- ◆ Crecimiento poblacional
- ◆ Desarrollo económico insuficiente
- ◆ Problemas ambientales
- ◆ Desastres naturales

- ♦ Cambios tecnológicos
- ♦ Desigualdades regionales
- ♦ Problemas de movilidad
- ♦ Fragilidad en la seguridad

Un plan estatal de infraestructura pública debe tener como objetivo principal el diseño de una estrategia que no solo fomente el desarrollo económico, sino que sea transversal y atienda problemas de seguridad, movilidad, desarrollo social y medioambiente. En la actualidad, como ya se mencionó, el estado cuenta con el Plan de Infraestructura Carretera y el Programa Anual de Inversión Pública, que se limita a un listado de obras agrupado por unidad responsable de gasto.

Propuestas estratégicas

Con base en la problemática o desafíos identificados anteriormente, se propone una serie de líneas estratégicas generales clave:

- ♦ *Auditoría de infraestructura.* Realizar una auditoría completa para identificar deficiencias y áreas de mejora. Esta debe considerar la evaluación de la vulnerabilidad de la infraestructura ante desastres naturales, lo que permita sentar las bases para el desarrollo de planes de contingencia y reconstrucción.
- ♦ *Modernización y mejora de la infraestructura existente.* Implica evaluar las condiciones de la infraestructura existente, con la finalidad de modernizarla y mejorarla con un enfoque que garantice su eficiencia y sostenibilidad, lo cual, además, permita la implementación de programas de mantenimiento preventivo y correctivo para prolongar su vida útil.
- ♦ *Desarrollo de nueva infraestructura.* Identificar áreas críticas que requieran inversión en infraestructura, priorizando aquellos proyectos con mayor impacto en el desarrollo económico y social, con un enfoque de sostenibilidad ambiental, es decir, que se integren prácticas sostenibles en la planificación y construcción de infraestructura; las cuales, además, incluyan el uso de energías renovables y mitiguen el impacto ambiental, considerando asimismo la inclusión social y regional, lo

que garantizará una distribución equitativa de la infraestructura, enfocada en reducir las desigualdades regionales y favorecer a las comunidades más vulnerables.

- ♦ *Priorización de proyectos.* Establecer criterios de evaluación que permitan priorizar los proyectos con mayor impacto y urgencia.
- ♦ *Financiamiento sostenible.* Explorar opciones de financiamiento público-privado.
- ♦ *Capacitación y desarrollo de recursos humanos.* Crear programas de formación para garantizar que el personal encargado de la infraestructura esté capacitado.
- ♦ *Desarrollo de normativa.* Establecer normativas claras y actualizadas para la construcción y mantenimiento de infraestructuras.
- ♦ *Promoción de la innovación.* Fomentar la colaboración con instituciones académicas y empresas para desarrollar tecnologías innovadoras en infraestructura.

Proyectos específicos

Es muy claro que la lista de proyectos específicos sería interminable, sin embargo, es posible considerar por lo menos cuatro tipos que agrupen las necesidades de infraestructura que el estado necesita para mantener un buen nivel de competitividad y posicionarlo como atractivo para la inversión pública. Entre otros, se pueden considerar los siguientes:

- ♦ *Expansión de redes de transporte.* Mejoramiento de carreteras, ampliación y modernización de sistemas de transporte público (eficiente).
- ♦ *Infraestructura energética.* Construcción de plantas de energías renovables y modernización de la red eléctrica (oculta).
- ♦ *Agua y saneamiento.* Mejorar el sistema de suministro de agua, drenaje y alcantarillado; además de ampliar las plantas de tratamiento de aguas residuales.
- ♦ *Conectividad.* Fomentar el desarrollo y creación de redes para el desarrollo productivo a través de internet, que permitan una conectividad rápida y estable.
- ♦ *Infraestructura de salud y educación.* Construcción y modernización de hospitales, centros de salud y escuelas.

¿Qué se necesita para fortalecer el Plan Estatal de Infraestructura Pública para el Desarrollo?

Además de considerar un Plan Estatal de Infraestructura Pública para el Desarrollo para que las propuestas funcionen, este debe ir acompañado de una estructura normativa con sentido, es decir, se debe fortalecer la normatividad existente para el buen rumbo de la infraestructura del estado.

En este sentido, se propone hacer modificaciones al Código Urbano para el Estado de Jalisco y a los Reglamentos de Desarrollo Urbano para los Municipios, principalmente del Área Metropolitana de Guadalajara; cabe mencionar que dichas modificaciones deben desarrollarse ampliamente en un espacio distinto a este, asimismo, es necesario contar con manuales de procedimientos detallados para la atención de la problemática específica para cada uno de los servicios prestados por el estado y los ayuntamientos.

Para aclarar estas ideas, se puede cuestionar en términos particulares lo siguiente: ¿qué es lo que el estado y sus municipios quieren para el cableado y posterías de los mismos? Si lo que se quiere es contar con cableado oculto, es necesario establecer dichos criterios en el Código Urbano y sus Reglamentos Municipales de forma específica para que las nuevas obras y la ya existente se realicen con esos criterios y por norma; así también los esfuerzos se centrarían en desarrollar acuerdos y parámetros para alcanzar los objetivos, por ejemplo, desarrollar un proyecto en conjunto, estado, municipios e iniciativa privada que permita ocultar toda la infraestructura posible y contar con vialidades limpias; si es necesario reparar o instalar drenaje, se puede abrir la calle y, al mismo tiempo, y de forma planeada, compartir los gastos con diversas empresas para ocultar el cableado de CFE, cableado de las empresas que ofertan servicios de internet y servicios de televisión por cable, instalación de gas natural, con los criterios de seguridad y calidad necesarios, además de contar con la supervisión del estado.

Para el tema de vialidades, ¿cuántas veces se ha observado que los desarrolladores inmobiliarios dañan las vialidades y no las reparan como es debido? En las siguientes imágenes tomadas de Google Maps se observa que, debido al desarrollo de una obra por la vialidad de Mariano Otero muy cerca de Plaza del Sol, en agosto de 2023 se generó un socavón, “el agujero apareció frente a un edificio en construcción donde el agua deslavó uno de los paredones del pozo de cimentación” (Escamilla, 2023).

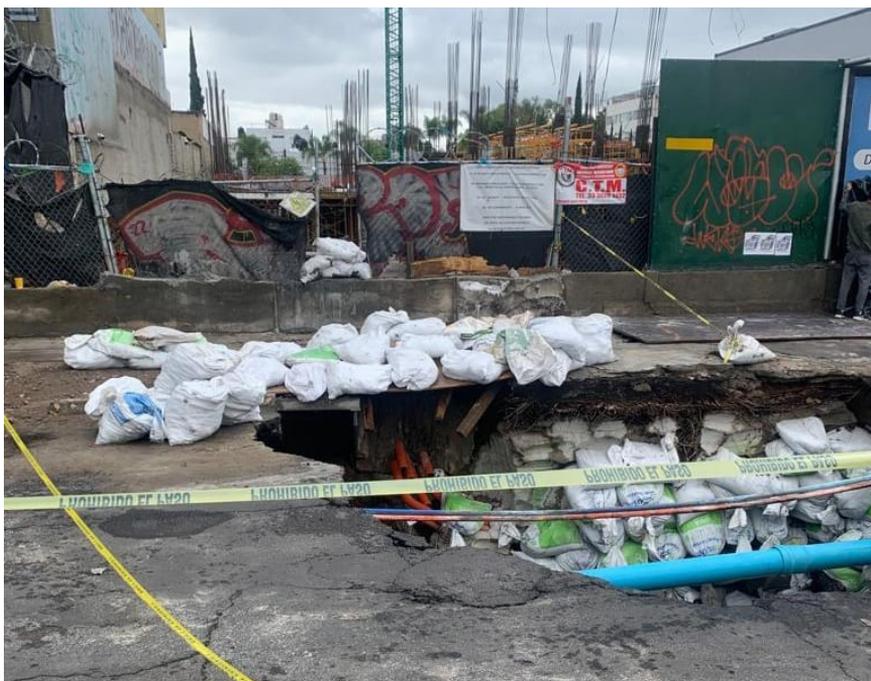


Figura 1. Comparativa de vialidades Mariano Otero en 2023.

Fuente: imagen tomada de Rojas (2023).



Figura 2. Comparativa de vialidades Mariano Otero en 2024.

Fuente: imagen tomada de Google (s.f.-a).

Como se observa en las imágenes, la reparación no es de acuerdo con los criterios necesarios para la ciudadanía; cabe destacar, además, que en

la primera imagen no se observan las condiciones de la vialidad previas al inicio de la obra.

Se observan también las condiciones que dejó otra obra por la vialidad de Adolfo López Mateos Sur, en una torre de departamentos, muy cerca de la vialidad de Conchitas. Las reparaciones de los daños causados a la vialidad, producto de la obra de dicho edificio, son de muy baja calidad:



Figura 3. Comparativa de vialidades Adolfo López Mateos Sur en 2024.

Fuente: imagen tomada de Google (s.f.-b).

Con estos ejemplos, se observa que las autoridades, ya sea por falta de normatividad o de alguna otra situación, no garantizan que aquellas empresas o cualquier particular —que generan algún desperfecto— realicen las reparaciones garantizando la reparación del daño con criterios de calidad, o por lo menos que lo dejen en las mismas condiciones.

Para finalizar, con el afán de no sobresaturar con ejemplos, al parecer no existe un manual de operaciones con los criterios mínimos de calidad para la reparación de las vialidades. Actualmente, es más fácil enlistar las vialidades que se encuentran bien que aquellas que cuentan con un desperfecto. Las brigadas antibaches se limitan a parchar las vialidades agregando un montón de asfalto sin considerar el volumen adecuado, además de que no realizan el proceso adecuadamente, como sería realizar los cortes correspondientes para realizar la reparación adecuada, situación que genera que el proceso sea ineficiente y su restauración sea necesaria de forma recurrente, lo que genera una erogación mayor de recursos.



Figura 4. Comparativa de reparación de baches.
Fuente: imagen tomada de Toledo (2024).



Figura 5. Comparativa de reparación de baches.
Fuente: imagen tomada del sitio web Plataforma CDT (2024).

Conclusión

La implementación de un Plan Estatal de Infraestructura Pública para el Desarrollo es crucial para el futuro de Jalisco. Este plan debe ser inclu-

sivo, sostenible y eficiente, no solo abordando las necesidades actuales, sino también anticipándose a los retos futuros. Asimismo, es importante desarrollar una excelente planeación, que debe ser acompañada de modificaciones normativas que permitan establecer estándares y criterios precisos para el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura, además del desarrollo de manuales de procedimientos precisos para afrontar correctamente el mantenimiento de los servicios municipales que permitan el uso eficiente de los recursos.

Finalmente, la participación pública y privada, junto con una planificación estratégica, permitirá que el estado desarrolle una infraestructura moderna que mejore la calidad de vida de sus ciudadanos y promueva el crecimiento económico a largo plazo.

Referencias

- Ayuntamiento de El Salto (2021). *Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza El Salto 2021-2024*. <https://plan.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2022/09/mapa/pdf2021/70.pdf>
- Ayuntamiento de Guadalajara (2022). *Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza Guadalajara 2021-2024. Visión 2042. 500 años*. <https://plan.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2022/09/mapa/pdf2021/39.pdf>
- Ayuntamiento de San Pedro Tlaquepaque (2022). *Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza Tlaquepaque 2021-2024*. <https://plan.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2022/09/mapa/pdf2021/98.pdf>
- Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga (2021). *Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza Tlajomulco de Zúñiga 2021-2024*. <https://plan.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2022/09/mapa/pdf2021/97.pdf>
- Ayuntamiento de Tonalá (2021). *Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza Tonalá 2021-2024*. <https://plan.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2022/09/mapa/pdf2021/101.pdf>
- Ayuntamiento de Zapopan (2021). *Plan Municipal de Desarrollo y Gobernanza Zapopan 2021-2024*. <https://plan.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2022/09/mapa/pdf2021/120.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Art. 115, fracc. 3, 1917.

- ESCAMILLA, H. (2023, 20 de agosto). Lluvias originan socavón en la lateral de Mariano Otero, cerca de Plaza del Sol. *El Informador*. <https://www.informador.mx/jalisco/Guadalajara-Lluvias-originan-socavon-en-la-lateral-de-Mariano-Otero-cerca-de-Plaza-del-Sol-20230820-0065.html>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2019). *Plan de Infraestructura Carretera 2019-2024*. <https://siop.jalisco.gob.mx/sites/siop.jalisco.gob.mx/files/plan-de-infraestructura-carretera-2019-2024.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2022). *Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco. 2018-2024. Visión 2030*. <https://plan.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2024/06/Plan-Estatal-de-Desarrollo-2a-Edicion-Vo.5.pdf>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2024). *Presupuesto Ciudadano Jalisco*. https://presupuestociudadano.jalisco.gob.mx/presupuesto/autorizado_2024
- Google (s.f.-a). [3363 Av. Mariano Otero]. Recuperado el 11 de octubre de 2024 de <https://maps.app.goo.gl/bYmbWNHZtVWijs7a8>
- Google (s.f.-b). [Adolfo López Mateos Sur]. Recuperado el 11 de octubre de 2024 de <https://maps.app.goo.gl/1zbqCCx75dCtv9WD9>
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2020). *Inventario Nacional de Viviendas 2020*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/889463907015.pdf
- INEGI (11 de julio de 2022). *Inventario Nacional de Vivienda 2020* [conjunto de datos]. <https://www.inegi.org.mx/app/descarga/?ti=13&ag=00>.
- Plataforma CDT (2024, 11 de octubre). *La reparación de carreteras con impresión 3D*. <https://www.cdt.cl/la-reparacion-de-carreteras-con-impresion-3d/>
- ROJAS, D. (2023, 21 de agosto). Mega socavón en Mariano Otero afecta servicio de agua en colonias aledañas en Zapopan. *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/comunidad/socavon-mariano-otero-afecta-servicio-agua-colonias>
- Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana (2022). *Planes y Programas Estatales*. Planeo Jalisco. <https://plan.jalisco.gob.mx/planes-y-programas-estatales/>
- TOLEDO, P. (2024, 29 de agosto). Aseguran autoridades de Guadalajara que el bacheo implementado tiene durabilidad de un año. *El Occidental*. <https://oem.com.mx/eloccidental/local/aseguran-autoridades-de-guadalajara-que-el-bacheo-implementado-tiene-durabilidad-de-un-ano-13172282>

Propuestas de finanzas públicas

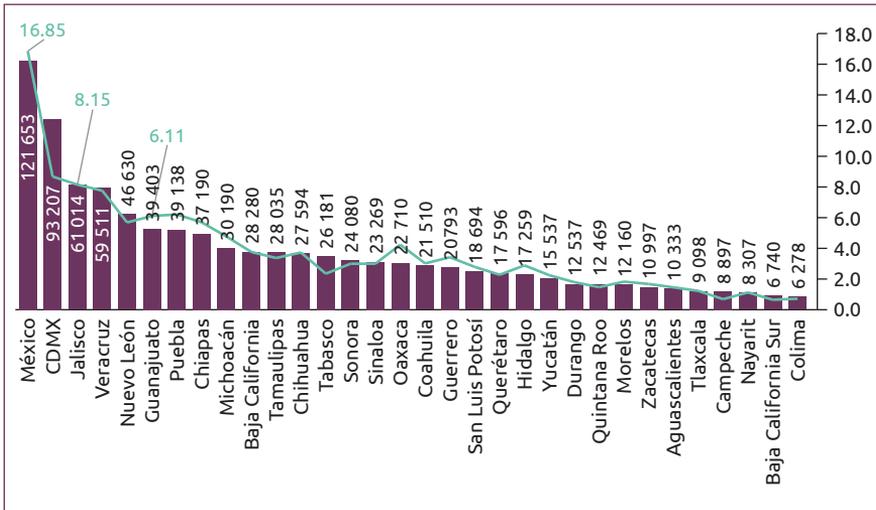
Juan Diego Omar Martínez Delgado

Jalisco es la cuarta economía más grande del país y la tercera entidad con mayor población (8.3 millones de habitantes). Respecto al 100 % del producto interno bruto (PIB), el estado representa un 7.3 % de la actividad económica nacional. Es el primer lugar en cuanto a actividades primarias, con un 13.2 % de la actividad nacional; en actividades secundarias, un 7.1 %, y un 7 % respecto a las actividades terciarias (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2020).

En cuanto a su aportación a la recaudación nacional de impuestos gestionados por el Gobierno central a través del Servicio de Administración Tributaria (SAT), representa el 2.7 %, siendo el sexto lugar nacional. Por otro lado, ocupa el tercer lugar con mayores transferencias federales del Gobierno central hacia el Estado. Jalisco es un estado que cuenta con condiciones y dinámicas sociales y económicas favorables para el desarrollo de instrumentos de Hacienda Pública, las cuales propician un crecimiento económico sostenido y, a la vez, bienestar social para todos los ciudadanos. Tiene amplio espacio fiscal para elevar sus ingresos, ejecutar mejor el gasto y con mayor calidad, realizar acciones para asegurar la sostenibilidad de las finanzas y garantizar las pensiones de los extrabajadores.

Principales problemáticas

- ♦ Los ingresos propios sin financiamiento son muy bajos; de acuerdo con datos del 2022, Jalisco ocupa el lugar 20 de los 32 estados del país. Son 11.9 centavos de cada peso que gasta Jalisco, esto significa que 88.1 centavos de cada peso los envía la federación para el gasto que realiza el Gobierno de Jalisco.



Gráfica 1. Participaciones federales transferidas (millones de pesos) y habitantes (millones). Fuente: Gómez-Álvarez *et al.*, 2023.

- ♦ Al contar con transferencias federales tan altas (Jalisco es el tercer lugar nacional en recibirlas) (ver gráfica 1), no aprovecha todas las posibilidades legales posibles para generar recursos propios como otros estados. Solo recaudó 1 945.1 pesos por habitante.
- ♦ No aprovecha su potencial recaudatorio (impuestos en relación al producto interno bruto por entidad federativa [PIBE]). En la figura 1 se muestra la relación de los impuestos de 2023 con el PIBE 2022, que es el último dato disponible: los valores más bajos están en color rojo y se mueven hacia los valores más altos, en color verde oscuro. Este indicador es uno de los más utilizados en finanzas públicas. En este contexto, Jalisco, con un valor de 0.53 %, ocupa el lugar 15 a nivel nacional en términos de recaudación propia respecto a su PIB.

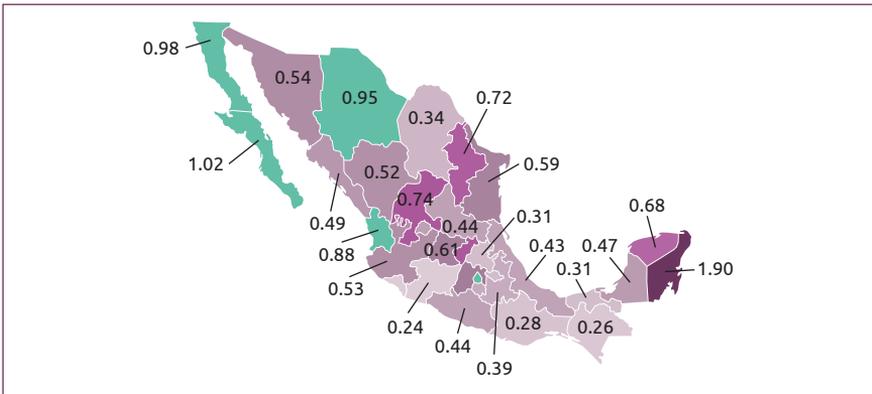


Figura 1. Mapa de la participación de los impuestos en el PIBE (%).

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

Jalisco decide no cobrar impuestos y profundiza la desigualdad en ingresos de las personas. Los sistemas fiscales progresivos o regresivos en ingresos de los gobiernos impactan también la movilidad social de las personas. En cuanto a esta, si se ordena 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, se aprecia el escalón alcanzado por entidad federativa partiendo del escalón 25. Nuevo León y Chihuahua, en primer y segundo lugar, llegan al escalón 46, mientras que Jalisco llega al escalón 42 (41.7).

En cuanto a impuestos por habitante, con datos de 2023, Jalisco apenas recauda 1 358.4 pesos por habitante, cuando el promedio de los primeros 10 estados es de 2 746.7 pesos. Se ubica en el lugar 12 respecto a los 32 estados, cuando en 2004 se situaba en el puesto 10 a nivel nacional.

Los montos tan elevados de renuncias recaudatorias que decide tener la administración estatal, que en un sexenio pueden ser cercanas a los 32 800 millones de pesos (mdp), 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 (por ejemplo, del impuesto sobre tenencia de vehículos) 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, lo que genera mayor desigualdad

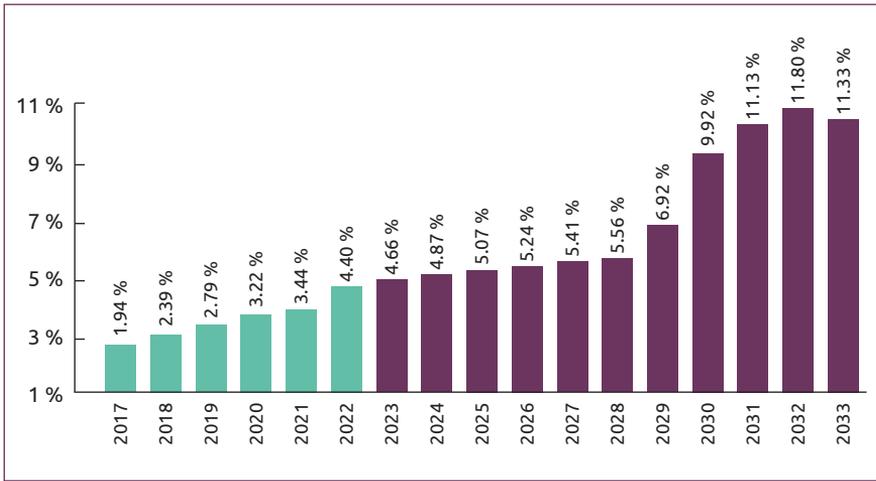
y limita la movilidad social. La política fiscal actual sostiene en el cobro de derechos y aprovechamientos gran parte de los ingresos estatales.

Gasto

- ♦ Para un mayor bienestar de las personas, es necesario generar las condiciones óptimas en los lugares donde vive la mayoría de la población —en infraestructura— y bienes y servicios públicos, para que las personas tengan una mayor calidad de vida y movilidad social. Actualmente, no hay financiamiento para un modelo de inversión pública con estos objetivos.
- ♦ Existe una desvinculación entre el presupuesto que gasta el estado y las soluciones que esperan las personas a los problemas reales. El gasto público de Jalisco es de baja calidad, en algunos casos se mide, pero no se actúa en función de los resultados.
- ♦ El Gobierno no tiene instrumentos efectivos para detectar las necesidades de los diferentes sectores de la sociedad; existen programas públicos que no se alinean con la planeación en alguno de sus niveles, planes a los que no se les da seguimiento, ni siquiera se monitorean eficazmente. A las prioridades estatales expresadas en el Plan Estatal de Desarrollo no se les dota de presupuesto suficiente. Se inician proyectos por razones no técnicas, fuera de una estrategia global; a estos proyectos se les dota presupuesto y jamás se conoce el resultado de la aplicación de esos recursos.
- ♦ El gasto público se realiza sin planeación financiera, lo que resulta en un gasto inercial, con costos de administración altos para el ciudadano y que no genera valor público. Existen funciones sustantivas mínimas de un estado sólido, las cuales en Jalisco se han dejado sin recursos, lo que provoca que, en ciertos sectores, el estado sea débil, improvise y no logre los resultados que la ciudadanía espera y necesita.
- ♦ El gasto mantiene un ritmo creciente acelerado en su gasto corriente tanto de la administración central como la descentralizada. En servicios personales se elevó cerca del 25 % en los últimos 5 años, y se incrementaron los sueldos de primer y segundo nivel. También se crearon nuevos aparatos burocráticos y se mantuvieron entes públicos que no aportan de manera clara un valor público a la sociedad.

- ♦ Los compromisos financieros, a través de esquemas públicos-privados, no son evaluados en su totalidad. Los proyectos generan externalidades positivas y negativas, con más impactos indirectos significativos, los que, independientemente del financiamiento, deben dimensionarse al momento de decidir su ejecución.
- ♦ Existen funcionarios en varios niveles que obtienen su puesto de trabajo y su sueldo por compadrazgos, tráfico de influencias, criterio partidista, afinidades sociales, etcétera, lo que desencadena gobiernos poco eficaces, con alto nivel de improvisación y que aportan nulo valor público.
- ♦ El patrimonio de los jaliscienses, los recursos naturales (valles, corredores, pasos, bahías, explanadas, etcétera) que dispone el estado para una adecuada materialización de las conexiones viales, ferroviarias o terminales, para la navegación aérea o marítima, no cuenta con una estrategia clara para su protección.
- ♦ Existen funciones que son realizadas de forma similar por diferentes entes públicos, con el consecuente gasto público duplicado o triplicado.
- ♦ Hay una serie de gastos ineludibles en crecimiento que limitan el uso de recursos para gasto social y de inversión.

El gasto ineludible que realiza un gobierno es aquel que está ligado a contratos legales que no se pueden dejar de cumplir; aun en condiciones extremas, el estado tiene que seguir pagando. También son ineludibles los arrendamientos (como de maquinaria, patrullas, computadoras, entre otros); el pago de deuda pública contratada de corto y largo plazo, o los contratos de obras públicas, del tren ligero y El Zapotillo, en un modelo de pagos de cuotas mensuales a la iniciativa privada. Por ejemplo, el gasto en arrendamientos en 2018 fue de 261 mdp, mientras que en 2023 se pagaron 1 403.4 mdp: esto es 1 141.5 mdp más, lo que significa un incremento del 435.9 %. Ese tipo de gastos crecerán con el tiempo, y generarán más presión sobre el presupuesto total, ya que cada vez costarán más. Y, si a ello se agrega el posible recrudecimiento de la crisis del sistema de pensiones, el escenario será aún más adverso. Como se puede observar en la gráfica 2, las presiones para el nuevo Gobierno serán crecientes agravándose entre el quinto o sexto año, en el caso de no tomar medidas desde el primer día.



Gráfica 2. Pagos de compromisos financieros ineludibles del presupuesto total (2017-2033), proyección 2023-2033 (%).

Fuente: elaboración propia con datos de *Cuenta pública* (s.f.).

Deuda

Deuda pública creciente y con mayor costo

- ♦ Aumento del monto de deuda: con datos de la Secretaría de Hacienda de Jalisco contabilizados hasta septiembre de 2024, el estado pasó de un saldo de 18 192.8 mdp en diciembre de 2018 a 30 876 mdp en septiembre de 2024. Lo que representa 57.7 % más de deuda.
- ♦ El pago por intereses de la deuda pública es cada vez más grande (servicio de la deuda). Se paga el doble que lo que se pagaba en 2018.
- ♦ En millones de pesos, 1 773 más. Esto es un 101 % más de gasto en el servicio de la deuda.

Tabla 1. Pago de intereses de la deuda pública				
Concepto	2018	2023	Diferencia	Diferencia
Pago de intereses de la deuda pública	\$1 745 129 003.82	\$3 518 183 377	\$1 773 054 374	101.6 %

Fuente: elaboración propia con datos de *Cuenta pública* (s.f.).

Cada vez se paga más a los intereses que al capital, lo que encarece aún más los créditos del estado y aplaza sus periodos de pago.

Concepto	2018	2023
Pago a capital de la deuda pública	\$585 149 048.50	\$496 485 724
Pago de intereses de la deuda pública	\$1 745 129 003.82	\$3 513 906 123
Saldo de la deuda	\$18 192 771 109	\$29 469 464 355
% del total que se abona a capital	3.22 %	1.68 %

Fuente: elaboración propia con datos de *Deuda pública* (s.f.).

La administración actual ha diseñado una estrategia de liberación de flujo a través de la reestructuración de los créditos, ampliando en los hechos los plazos de la deuda, con un perfil de pagos muy reducido en su periodo de gobierno, en cuanto a capital de los créditos que debe. En 2018 se pagó de capital 585.1 mdp a un saldo de la deuda de 18 192 mdp, lo que representó un 3.2 % de abono al capital sobre el total de la deuda. Mientras que en 2023 se abonaron a capital cerca de 496 mdp a un saldo de la deuda de 29 469.4 mdp, lo que representó el 1.68 % de abono al capital sobre el total de la deuda. A más años, por la tasa de interés, siempre hay más costo para el ciudadano.

Sistema de pensiones estatal en crisis (probablemente sin reservas al final de los siguientes 3 años)

El Sistema de Pensiones Estatal que administra el Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco (Ipejal) tiene la probabilidad de quedarse sin fondos en 2027 para pagar todas las pensiones de los extrabajadores que ya tienen derecho. La reserva del fondo de pensiones tiene serios problemas que requieren atención urgente.

Tabla 3. Flujo de egresos, ingresos y saldos ¹						
		Cuotas	Aportaciones			
Año	Egresos	Activos	Patrón	Extraordinarias	Total	Saldos
2022	11 621.84	3 309.38	5 899.34	0	5 899.34	40 069.27
2023	12 342.19	3 332.13	5 939.89	0	5 939.89	38 155.47
2024	12 934.69	3 357.77	5 985.60	0	5 985.60	35 655.34
2025	13 722.33	3 386.61	6 037.01	0	6 037.01	32 362.29
2026	14 446.03	3 410.05	6 078.79	0	6 078.79	28 302.15
2027	15 086.25	3 434.04	6 121.55	0	6 121.55	23 538.20
2028	15 714.87	3 458.36	6 164.91	0	6 164.91	18 062.05
2029	16 274.89	3 483.83	6 210.31	0	6 210.31	11 925.18
2030	16 821.85	3 509.72	6 256.47	0	6 256.47	5 122.23
2035	19 630.01	3 615.72	6 445.41	9 568.88	16 014.29	0

Fuente: Valuaciones actuariales del norte (2022).

Según el último estudio actuarial existen dos escenarios: uno es optimista y muestra que, si se utilizara el total de las reservas, el momento de quiebre sería en el año 2031, cuando se quedara sin posibilidad de pagar las pensiones. Sin embargo, hay inversiones financieras que hoy valen *cero pesos*, y el estudio actuarial las contabiliza en miles de millones, por ejemplo, acciones de empresas como Abengoa o TMM. El otro posible escenario a 2031 es que los adeudos que tienen los entes públicos con el Ipejal, que se valoran en el estudio actuarial por 1 700 mdp, son de difícil cobro. Por su parte, tampoco será una tarea sencilla ni inmediata convertir los 14 158 mdp que se tienen considerados en préstamos en dinero que se pueda utilizar para pagar una pensión.

Finalmente, quedarían 4 491 mdp por inmuebles diversos, pero ese monto incluye Villas Panamericanas y Chalacatepec, que son de difícil venta para aportar recursos en el corto plazo al fondo y pagar las pensiones.

La reserva del fondo de pensiones considera un saldo total del fondo de pensiones en 2022 por 40 069.2 mdp que se componen de la siguiente manera:

¹ Tasa de rendimiento del 3.00 % (millones de pesos) en 2021.



Gráfica 3. Reserva del fondo de pensiones (en pesos, 2022).

Fuente: elaboración propia con base en Ipejal y Valuaciones actuariales del norte (2022).

Por ello, debe considerarse la tabla 4 para conformar el segundo escenario, donde solo se tomarán los saldos de inversiones financieras para hacer frente a las pensiones (a 2022 de 19 718.6 mdp), pues el fondo se quedará sin recursos para pagar en 2027.

Tabla 4. Flujo de egresos, ingresos y saldos, al 2040 ²						
Año	Egreso	Cuotas		Aportaciones		Saldos
		Activos	Patrón	Extraordinarias	Total	
2022	11 621.84	3 309.38	5 899.34	0	5 899.34	19 718.61
2023	12 342.19	3 332.13	5 939.89	0	5 939.89	17 194.29
2024	12 934.69	3 357.77	5 985.60	0	5 985.60	14 065.32
2025	13 722.33	3 386.61	6 037.01	0	6 037.01	10 124.57
2026	14 446.03	3 410.05	6 078.79	0	6 078.79	5 397.30
2027	15 086.25	3 434.04	6 121.55	53.0	6 174.55	0
2028	15 714.87	3 458.36	6 164.91	6 091.60	12 256.51	0
2029	16 274.89	3 483.83	6 210.31	6 580.74	12 791.05	0
2030	16 821.85	3 509.72	6 256.47	7 055.66	13 312.12	0
2035	19 630.01	3 615.72	6 445.41	9 568.88	16 014.29	0
2040	21 259.79	3 704.17	6 603.08	10 952.54	17 555.62	0

Fuente: Valuaciones actuariales del norte (2022).

² Tasa de rendimiento del 3.00 % (millones de pesos) en 2021.

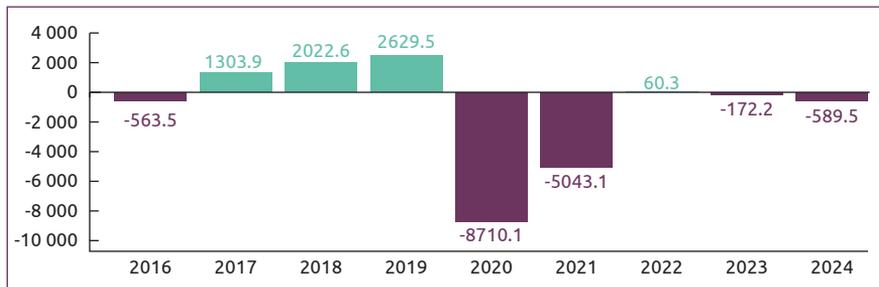
Dentro de los 19 718.601 mdp hay inversiones financieras que ya no tienen valor (valen casi cero pesos), por ejemplo, de Abengoa o TMM.

Se debe agregar que también se tiene que volver a valorar todas las inversiones, porque las que se tengan en moneda extranjera, por la apreciación del tipo de cambio del peso, también tendrán un valor menor al valuado en el estudio actuarial de la tabla 4.

El balance de los últimos años se ha vuelto deficitario

Balance 2016-2024

Como se muestra en la gráfica 4, los ingresos a partir de 2020 son inferiores a los gastos que tiene Jalisco, lo que genera un déficit que es recomendable corregir y evitar sobrecostos.



Gráfica 4. Balance 2016-2024.

Fuente: elaboración propia con base en Cuentas Públicas (s.f.).

Propuestas

Ingresos

- ♦ Política fiscal progresiva que aproveche el amplio espacio fiscal que tiene el estado, que permita ingresos suficientes para financiar los proyectos estratégicos del estado y su administración, con fuentes de ingreso sostenidas, que provengan de quienes cuentan con amplia capacidad de pago.

- ♦ Plan sexenal gradual para incrementar los ingresos propios (reales), aprovechando todas las potestades tributarias al alcance actual del estado (cedulares, impuesto sobre tenencia o uso vehículos [ISTUV], ecológicos, etcétera) en un esquema progresivo, aprovechando el lugar privilegiado que Jalisco ocupa en el pacto fiscal nacional.
- ♦ Revisión de los procesos de la administración tributaria en Jalisco para, sin incrementar los impuestos a los ciudadanos, elevar la recaudación propia.
- ♦ Mejorar la relación del estado con el SAT y la federación para diseñar estrategias que, sin afectar a ningún otro nivel del gobierno, se eleven los ingresos propios del estado y municipios.

Gasto

- ♦ Crear mecanismos para asegurar el vínculo entre el presupuesto anual con las necesidades de las personas.
- ♦ Crear un organismo autónomo de planeación, de carácter técnico, que dé seguimiento a los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo; que guarde una memoria de las necesidades estatales, del vocacionamiento de las regiones; que coordine los esfuerzos de la inversión de todos los sectores; que apruebe técnicamente la inclusión dentro de una integralidad del estado, las estrategias a seguir en cada sector, alinee claramente las políticas y los programas a metas y objetivos, y mida el impacto de cada peso gastado en Jalisco.
- ♦ Banco de proyectos costeados que se actualice constantemente. Sea la base (única y obligatoria) para la inversión con gasto público o público-privado (aplicaciones móviles). Y sea el que defina la calidad de las obras, su costo y las prioridades más apremiantes en materia de obra.
- ♦ Consejos asesores vinculantes independientes, conformados por Gobierno, universidades y algunas ONG, para generar ideas, monitorear y dar seguimiento a las políticas y programas públicos en materia económica, desarrollo social y salud.
- ♦ Un comité de evaluación ciudadano autónomo de las políticas presupuestarias, de los programas y políticas públicas, que aporte insumos

para el poder ejecutivo en el anteproyecto de Presupuesto de Egresos anual que envía al Congreso.

- ♦ Establecer en una ley el concepto de rubros de gasto estratégico irreductibles, como salud, educación, seguridad, independientemente de los ingresos y de los montos de asignaciones federales a Jalisco por aportaciones y participaciones.
- ♦ Crear un fondo para el desarrollo de las personas, la movilidad social y el bienestar social; que concentre, entre otros, los ingresos adicionales a los presupuestados.
- ♦ Programa de orden y austeridad en el gasto público; menor número de funcionarios, con una reingeniería organizacional de los entes públicos; compras bajo los principios de beneficio económico para el sector público, competencia, eficiencia, transparencia al eliminar excepciones, reorganización de las actividades de los funcionarios, los procesos y sus funciones.
- ♦ Sistema de Evaluación del Desempeño de los servidores y funcionarios (parte modular de un servicio civil de carrera).
- ♦ Formación de servidores públicos sin costo para el estado (convenios con universidades y centros de investigación para la formación de servidores públicos).
- ♦ Modificar la Constitución y la Ley de Extinción de Dominio del Estado de Jalisco para incluir los delitos que impliquen la corrupción en cualquiera de sus subdivisiones.
- ♦ Creación de una unidad para recuperar los bienes y el dinero por actos de corrupción.

Deuda

- ♦ Generar una estrategia de finanzas sostenible en el tiempo que mejore el balance fiscal.
- ♦ Elaborar un plan sexenal para mejorar la calidad crediticia.
- ♦ Reestructurar cada uno de los créditos y compromisos financieros que conforman una gran masa de obligaciones, para disminuirlos año con año y destinar esos recursos a la inversión pública.

- ♦ Para revertir el problema de las pensiones, es necesario realizar un estudio actuarial que establezca las necesidades de rendimiento del fondo. Una vez obtenido ese diagnóstico, construir planes que contemplen todas las áreas susceptibles de ingresos y egresos relacionados con el fondo de pensiones de Jalisco; planes individuales en cada área de gastos y de ingresos, con metas concretas e indicadores de seguimiento, orientados a la rentabilidad necesaria para que el fondo no se descapitalice y crezca en su periodo de suficiencia.
- ♦ El fondo debe ir ganando, durante cada sexenio, al menos 5 años más de capitalización a lo actual, para que en 2030 el fondo tenga una suficiencia hasta 2044 y siga creciendo. Se debe implementar un calce de inversiones o *liability-driven investment* con dos objetivos principales: obtener rendimientos que estén alineados con lo que marque el estudio actuarial (diagnóstico completo) y mitigar los riesgos de liquidez de mediano y largo plazo a partir de inversiones financieras, cuyos vencimientos coincidan con el monto requerido para el pago de las pensiones a largo plazo. Por otra parte, establecer comités conformados por personal con experiencia comprobable en el manejo financiero (en inversiones financieras, riesgos financieros y evaluación de proyectos de inversión).

Referencias

- Cuenta pública* (s.f.). Transparencia fiscal Jalisco. https://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/transparencia-fiscal/rendicion_de_cuentas/cuenta-publica
- Deuda pública* (s.f.). Transparencia fiscal Jalisco. https://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/transparencia-fiscal/rendicion_de_cuentas/deuda-publica
- GÓMEZ-ÁLVAREZ, D., MORENO, C. I. y JARAMILLO-MOLINA, M. E. (2022). *Jalisco a medio camino. Balance parcial 2018-2022. Volumen I. Políticas públicas locales*. Editorial Universidad de Guadalajara
- Valuaciones actuariales del norte (2022). *Valuación Actuarial del Fondo de Pensiones y Servicio Médico del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco*. Coordinación General de Transparencia. Gobierno del Estado de Jalisco. https://transparenciasitgej.jalisco.gob.mx/api/api/banco_archivos/27526/downloadWeb

Las mipymes en Jalisco: clave para el *nearshoring* y el desarrollo económico regional

Luis Ernesto Ocampo Figueroa

La importancia de las mipymes en el desarrollo económico

Las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) representan un pilar fundamental para el desarrollo económico en la mayoría de las economías del mundo. En México, este sector es especialmente relevante, ya que constituye el 99.8 % del total de las empresas del país y es responsable de generar más del 70 % del empleo formal (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2024). Su contribución a la economía se manifiesta en su capacidad para generar oportunidades de trabajo, fomentar el emprendimiento y estimular el crecimiento económico a nivel local y regional.

Particularmente en Jalisco, las mipymes han sido clave para consolidar a la entidad como una de las economías más dinámicas del país. El estado se destaca por su diversidad sectorial, desde la manufactura y la agroindustria hasta las tecnologías de la información y los servicios especializados. Estas empresas se han integrado exitosamente en el ecosistema económico de Jalisco, permitiendo que tanto pequeñas empresas tradicionales como emprendedores innovadores contribuyan al fortalecimiento del tejido empresarial local (Fong *et al.*, 2017).

No obstante, a pesar de su importancia, las mipymes enfrentan importantes retos en su desarrollo y crecimiento, especialmente en un contexto de globalización económica. Las exigencias del mercado global, las transformaciones tecnológicas y las crisis derivadas de eventos disruptivos, como la pandemia de la covid-19, han puesto en relieve las vulnerabilidades de estas empresas. Sin embargo, también se ha abierto una ventana de oportunidades que las mipymes pueden aprovechar para consolidarse

como actores estratégicos dentro de las cadenas de proveeduría globales, impulsadas por nuevas dinámicas como el *nearshoring* (Fong, 2020; García-Contreras *et al.*, 2021).

En este artículo, se analizará el rol de las mipymes en el desarrollo económico, con especial énfasis en su participación en cadenas de proveeduría que pueden fortalecer el fenómeno del *nearshoring* en Jalisco. A través de esta estrategia, muchas empresas locales pueden incrementar su competitividad al insertarse en mercados internacionales, aprovechando la proximidad de México con Estados Unidos y la creciente demanda por reducir tiempos y costos logísticos en la producción global. Al mismo tiempo, se revisarán los retos estructurales que estas empresas enfrentan y las políticas públicas necesarias para apoyar su integración en este nuevo esquema de comercio internacional.

El rol de las mipymes en las cadenas de proveeduría

Las cadenas de proveeduría, también conocidas como cadenas de suministro, representan la columna vertebral de la producción global moderna. En este esquema, las mipymes desempeñan un papel crucial al integrarse en los diferentes eslabones de estas cadenas, ya sea como proveedores directos o como subcontratistas de bienes intermedios y servicios especializados. Su capacidad para adaptarse a las necesidades de las grandes corporaciones y de las cadenas de valor globales las convierte en actores clave dentro de la competitividad regional y nacional (Gereffi, 2019).

El fenómeno del *nearshoring* ha abierto nuevas oportunidades para que las mipymes mexicanas, particularmente las ubicadas en estados como Jalisco, se inserten de manera más efectiva en estas cadenas de proveeduría globales.

Nearshoring se refiere a la estrategia de reubicar procesos productivos cercanos a los mercados de destino, lo que resulta beneficioso tanto en términos de costos logísticos como de tiempos de entrega. En este sentido, Jalisco tiene una posición privilegiada por su proximidad geográfica con Estados Unidos y su creciente infraestructura logística y tecnológica (Garrido, 2022).

Además de la cercanía geográfica, el éxito de las mipymes en las cadenas de proveeduría depende de su capacidad para cumplir con los estándares internacionales en calidad, certificaciones, tiempos de entrega y sostenibilidad. Las mipymes que logran adaptarse a estos requisitos tienen la posibilidad de insertarse en cadenas de valor de sectores altamente dinámicos, como el automotriz, el electrónico y las tecnologías de la información, las cuales tienen una fuerte presencia en la región de Jalisco (Carrillo y De los Santos, 2022).

Sin embargo, no todas las mipymes están preparadas para aprovechar estas oportunidades. Los desafíos que enfrentan incluyen el acceso limitado a financiamiento, la baja adopción tecnológica y la falta de capacitación para cumplir con los estándares internacionales.

Otro factor determinante es la innovación, tanto en procesos productivos como en modelos de negocio. Aquellas mipymes que logran innovar, ya sea en la implementación de tecnologías de manufactura avanzada o en la creación de nuevos productos, tienen mayores probabilidades de escalar dentro de las cadenas de valor. En Jalisco, desde el sector gubernamental se ha enfatizado la necesidad de constituirse como un *hub* de innovación y desarrollo tecnológico que permita conectar a las mipymes con universidades y centros de investigación para fomentar la innovación y mejorar su capacidad competitiva (Gobierno de Jalisco, 2023).

Es relevante destacar que la integración de las mipymes en cadenas de proveeduría también tiene un impacto significativo en el desarrollo económico regional. Cuando estas empresas logran establecer vínculos con grandes empresas internacionales no solo mejoran su competitividad, sino que también generan empleo local, aumentan la inversión y promueven el desarrollo de habilidades entre los trabajadores. En este sentido, las mipymes juegan un papel clave no solo en el crecimiento económico, sino también en la transformación estructural de la economía de Jalisco (Fong *et al.*, 2017).

Nearshoring: Una oportunidad estratégica para las mipymes

El *nearshoring* ha emergido como una de las estrategias más relevantes para el rediseño de las cadenas de suministro globales en los últimos años.

Este fenómeno implica la reubicación de operaciones productivas a países cercanos al mercado final, permitiendo a las empresas reducir tiempos de entrega, mitigar riesgos logísticos y aumentar su capacidad de respuesta ante fluctuaciones en la demanda.

En este contexto, México ha ganado protagonismo como un destino estratégico para el *nearshoring*, gracias a su cercanía con Estados Unidos y Canadá, su infraestructura comercial consolidada y su participación en el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) (Garrido, 2022).

Para las mipymes mexicanas, el *nearshoring* representa una oportunidad clave para integrarse en cadenas de proveeduría internacionales, un ámbito donde tradicionalmente han enfrentado dificultades debido a su tamaño, falta de acceso al financiamiento y limitada adopción tecnológica (Carrillo y De los Santos, 2022). Sin embargo, con la demanda creciente de proveedores locales por parte de las multinacionales que buscan reducir su dependencia de Asia, las mipymes tienen la posibilidad de desempeñar un papel más activo en el suministro de bienes y servicios, particularmente en sectores como la manufactura avanzada, la electrónica, la automotriz y las tecnologías de la información (Garrido, 2022).

En el caso de Jalisco, la estrategia de *nearshoring* adquiere una relevancia particular. El estado ha sido un centro neurálgico para industrias clave, como las tecnologías de la información y la electrónica, con una infraestructura que facilita el intercambio comercial a nivel global. Empresas transnacionales, como Intel, HP y Jabil, ya tienen presencia en la región, y la necesidad de integrar proveedores locales en sus cadenas de suministro crea oportunidades para las mipymes locales (Carrillo y De los Santos, 2022). Este contexto sugiere que las mipymes jaliscienses pueden integrarse de manera más efectiva en las cadenas de proveeduría, siempre que cuenten con el apoyo adecuado en términos de financiamiento, capacitación y adopción tecnológica.

El *nearshoring* ofrece varios beneficios directos a las mipymes. Uno de los principales es la reducción de los costos logísticos y los tiempos de entrega, lo que les permite competir de manera más efectiva en mercados internacionales. Además, las mipymes pueden aprovechar su cercanía geográfica con los grandes centros de consumo en América del Norte, ofreciendo productos personalizados o servicios especializados que se adapten rápidamente a las necesidades cambiantes del cliente (Garrido, 2022).

Otro beneficio clave es el acceso a tecnología e innovación. Las empresas que logran integrarse en cadenas globales de valor tienden a desarrollar mayores capacidades tecnológicas y organizacionales a medida que adoptan las mejores prácticas de las grandes empresas. De este modo, las mipymes pueden mejorar su competitividad y, en algunos casos, escalar en la cadena de valor al ofrecer productos de mayor valor agregado (Garrido, 2022).

Retos de las mipymes para su integración en cadenas de proveeduría globales

Aunque las mipymes tienen un papel clave en las economías de los países en desarrollo, su integración en las cadenas de proveeduría globales presenta una serie de desafíos importantes que dificultan su plena participación. Estos retos no solo derivan de su tamaño, sino también de las limitaciones estructurales que enfrentan. En el caso de México y Jalisco, las mipymes deben superar barreras relacionadas con el acceso al financiamiento, la adopción tecnológica, la certificación de calidad y el cumplimiento de regulaciones internacionales.

Acceso limitado al financiamiento

Uno de los mayores obstáculos que enfrentan las mipymes en su integración a las cadenas de proveeduría globales es la dificultad para obtener financiamiento adecuado. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2020), solo un pequeño porcentaje de las pequeñas y medianas empresas en América Latina y el Caribe tiene acceso al financiamiento formal, lo que limita su capacidad para invertir en tecnología, infraestructura y capacitación. Las mipymes requieren recursos para aumentar su capacidad productiva, mejorar sus procesos y garantizar el cumplimiento de los estrictos estándares que exigen las grandes corporaciones internacionales.

En México, los programas de financiamiento para mipymes han crecido en los últimos años, pero aún persisten brechas importantes, especialmente en cuanto a las condiciones de acceso a crédito. Muchas pequeñas

empresas no cuentan con las garantías necesarias para acceder a préstamos bancarios, lo que las deja fuera de oportunidades clave para escalar en la cadena de valor y atender a empresas multinacionales (OCDE, 2021).

Adopción tecnológica y digitalización

El proceso de digitalización y la adopción de nuevas tecnologías es otro de los grandes retos que enfrenta este sector. Si bien la tecnología es crucial para mejorar la eficiencia operativa y conectar a las mipymes con redes globales de valor, muchas de estas empresas aún operan con tecnologías rudimentarias o sistemas de gestión poco avanzados. La pandemia de la covid-19 puso en evidencia esta situación, con un gran número de mipymes que carecían de capacidades tecnológicas para adaptarse a la nueva normalidad de los mercados globales (OCDE, 2021).

La falta de infraestructura tecnológica y las limitaciones de conectividad en ciertas regiones dificultan aún más la integración de las mipymes en cadenas de proveeduría que exigen alta capacidad de respuesta, interoperabilidad y trazabilidad. La digitalización no solo es esencial para mejorar la eficiencia de los procesos, sino también para facilitar la innovación en productos y servicios que respondan a las necesidades cambiantes del mercado global (Gereffi, 2019).

Cumplimiento de estándares internacionales y certificaciones

Otro desafío crítico es el cumplimiento de los estándares de calidad y las certificaciones internacionales. Las empresas que buscan integrarse en cadenas de proveeduría globales deben cumplir con regulaciones estrictas en términos de calidad, seguridad, sostenibilidad y responsabilidad social. Para muchas mipymes, obtener estas certificaciones puede ser costoso y complejo, lo que dificulta su participación competitiva en los mercados internacionales.

Por ejemplo, en sectores como la industria automotriz o la electrónica, las multinacionales exigen que sus proveedores locales cuenten con

certificaciones como la ISO 9001 o normas específicas del sector, lo que representa una barrera para las pequeñas empresas que no tienen los recursos ni el conocimiento para cumplir con estos requisitos (Garrido, 2022). Además, la falta de personal capacitado para implementar y mantener estos estándares impide que muchas mipymes puedan responder a la demanda de productos y servicios de alta calidad.

Limitada capacidad para gestionar riesgos globales

La creciente complejidad de las cadenas de suministro globales ha incrementado los riesgos asociados con la logística, las fluctuaciones del mercado y las interrupciones geopolíticas. Las mipymes suelen carecer de los mecanismos y la infraestructura necesaria para mitigar estos riesgos, lo que las hace más vulnerables a las crisis económicas o a los cambios repentinos en las políticas comerciales internacionales (Gereffi, 2019). La falta de acceso a seguros comerciales y financieros, así como la limitada capacidad para gestionar inventarios de forma eficiente, también aumenta la vulnerabilidad de estas empresas frente a los cambios globales.

En particular, las mipymes en México y Jalisco deben lidiar con la volatilidad de los mercados internacionales y las tensiones geopolíticas entre los principales actores comerciales, como Estados Unidos y China. Estas tensiones afectan directamente las cadenas de suministro globales y pueden hacer que las mipymes pierdan contratos o enfrenten mayores costos logísticos.

Escasa vinculación con ecosistemas de innovación

Finalmente, un reto crucial es la falta de vinculación de las mipymes con los ecosistemas de innovación. Aunque en regiones como Jalisco existen iniciativas para fomentar la colaboración entre universidades, centros de investigación y empresas, muchas mipymes no tienen acceso a estos recursos. La escasa vinculación con centros de innovación les impide desarrollar productos de mayor valor agregado o mejorar sus procesos productivos a través de la investigación y el desarrollo tecnológico (Carrillo y De los Santos, 2022).

Es necesario generar mayores incentivos y mecanismos de apoyo que permitan a las mipymes conectarse con los actores clave del ecosistema de innovación, especialmente en industrias estratégicas como las tecnologías de la información y la manufactura avanzada. Sin esta conexión, las pequeñas y medianas empresas seguirán enfrentando limitaciones para escalar en las cadenas de proveeduría globales y aprovechar las oportunidades que ofrece el *nearshoring*.

Así, los retos para las mipymes en su integración a las cadenas de proveeduría globales son numerosos y diversos. Sin embargo, con políticas públicas adecuadas, las empresas podrían superar estos desafíos y posicionarse como actores clave en las cadenas de suministro internacionales.

Políticas públicas y estrategias de apoyo para potenciar el *nearshoring* a través de las mipymes

Para aprovechar el potencial del *nearshoring* y facilitar la integración de las mipymes en las cadenas de proveeduría globales, es fundamental que las políticas públicas se orienten hacia la creación de un entorno propicio para el desarrollo de estas empresas. A continuación, se presentan algunas propuestas que podrían implementarse para potenciar el *nearshoring* a través de las mipymes de Jalisco.

1. Acceso al financiamiento
 - » Establecimiento de líneas de crédito específicas: crear programas de financiamiento que ofrezcan tasas de interés preferenciales y condiciones de pago flexibles para las mipymes que busquen adaptarse al *nearshoring*.
 - » Fondo de garantía para mipymes: implementar un fondo de garantía que respalde a las mipymes en sus gestiones de financiamiento, facilitando así el acceso a crédito bancario y minimizando riesgos para las instituciones financieras.
2. Capacitación y desarrollo de habilidades
 - » Programas de capacitación en tecnología y gestión empresarial: desarrollar programas específicos que capaciten a las mipymes en

- áreas críticas, como digitalización, gestión de calidad y cumplimiento de normativas internacionales.
- » Creación de centros de capacitación regionales: establecer centros de capacitación en colaboración con universidades y centros de investigación que ofrezcan formación técnica y empresarial, adaptada a las necesidades del mercado global.
3. Promoción de la innovación
- » Incentivos fiscales para innovación: proporcionar deducciones fiscales o créditos tributarios a las mipymes que inviertan en investigación y desarrollo, estimulando así la creación de productos y servicios innovadores.
 - » Fomento a la colaboración con centros de investigación: impulsar programas que promuevan la colaboración entre mipymes y universidades o centros de investigación, facilitando el acceso a recursos y conocimientos técnicos.
4. Simplificación de trámites y regulaciones
- » Ventanas únicas para trámites empresariales: implementar ventanillas únicas que simplifiquen los trámites administrativos y regulaciones que enfrentan las mipymes, lo cual reducirá la carga burocrática.
 - » Guías claras sobre cumplimiento normativo: proporcionar guías y recursos accesibles que expliquen los requisitos normativos y estándares de calidad necesarios para operar en cadenas de valor globales.
5. Fortalecimiento de redes de colaboración
- » Creación de clústeres de mipymes: promover la formación de clústeres industriales donde las mipymes puedan colaborar, compartir recursos y mejorar su competitividad en mercados internacionales.
 - » Programas de mentoría y *networking*: establecer programas que conecten a mipymes con grandes empresas y expertos del sector, facilitando el intercambio de conocimientos y experiencias que potencien su crecimiento.

6. Promoción de la sostenibilidad

- » Incentivos para prácticas sostenibles: implementar incentivos que promuevan prácticas empresariales sostenibles, alineadas con las demandas de los mercados globales y las tendencias de consumo responsable.
- » Apoyo para certificaciones de sostenibilidad: facilitar el acceso a recursos y capacitaciones para que las mipymes puedan obtener certificaciones de sostenibilidad, aumentando su competitividad en mercados que valoran la responsabilidad social y ambiental.

A través de un enfoque integral que incluya financiamiento, capacitación, innovación, simplificación de trámites, redes de colaboración y sostenibilidad, se podrá potenciar el papel de las mipymes como motores del desarrollo económico y la generación de empleo en la región.

Referencias

- CARRILLO, J. y De los Santos, S. (2022). *México: Políticas industriales para el aprovechamiento del T-MEC y las políticas expansivas en los Estados Unidos (LC/MEX/TS.2022/13)*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- FONG, C. (2020). *Respuesta estratégica de la mipyme ante la crisis de la covid-19: un estudio de casos modular*. Universidad de Guadalajara.
- FONG, C., Alarcón, M. A., Ocampo, L. E. y Bautista, M. L. (2017). La micro, pequeña y mediana empresa en Jalisco y México. En C. Fong (coord.), *Competitividad e Internacionalización de la PyMe en México. Análisis sectorial y empresarial*. Universidad de Guadalajara.
- GARCÍA-CONTRERAS, R., Valle-Cruz, D. y Canales-García, R. A. (2021). Selección organizacional: resiliencia y desempeño de las pymes en la era de la COVID-19. *Estudios Gerenciales*, 37(158), 73-84. <https://doi.org/10.18046/j.estger.2021.158.4291>
- GARRIDO, C. (2022). *México en la fábrica de América del Norte y el nearshoring*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/48056-mexico-la-fabrica-america-norte-nearshoring>

- GEREFFI, G. (2019). *Global value chains and development: Redefining the contours of 21st-century capitalism*. Cambridge University Press.
- Gobierno de Jalisco (2023). *Jalisco Tech Hub Act*. <https://coordinacioneconomia.jalisco.gob.mx/jalisco-tech-hub-act>
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2024). *Demografía de los Negocios (DN) 2019-2023*. <https://www.inegi.org.mx/programas/dn/2023/#documentacion>
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2020). *The impact of COVID-19 on SME financing: A special edition of the OECD Financing SMEs and Entrepreneurs Scoreboard, OECD SME and Entrepreneurship Papers*, 22. <https://doi.org/10.1787/ecd81a65-en>
- OECD (2021). *The Digital Transformation of SMEs*. OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship. <https://doi.org/10.1787/bdb9256a-en>.

Los desafíos del sector agropecuario y agroindustrial de Jalisco

Luz Orieta Rodríguez González

Por muchos años, el mundo rural ha sido una fuente clave de bienes y servicios para el resto de los sectores económicos del mercado nacional y regional. Sin embargo, el crecimiento y la innovación en estas áreas no se han consolidado, lo que ha exacerbado las desigualdades entre localidades, municipios y regiones, afectando también a la población en general.

Las zonas agrícolas, pecuarias y forestales enfrentan una creciente vulnerabilidad ante los embates del cambio climático, la sobreexplotación, la deforestación, los cambios de usos de suelo. A lo anterior se suma la presión del crecimiento urbano desmedido y de las demandas propias de la actividad agropecuaria, tales como la baja rotación de cultivos, el incremento de la producción y productividad.

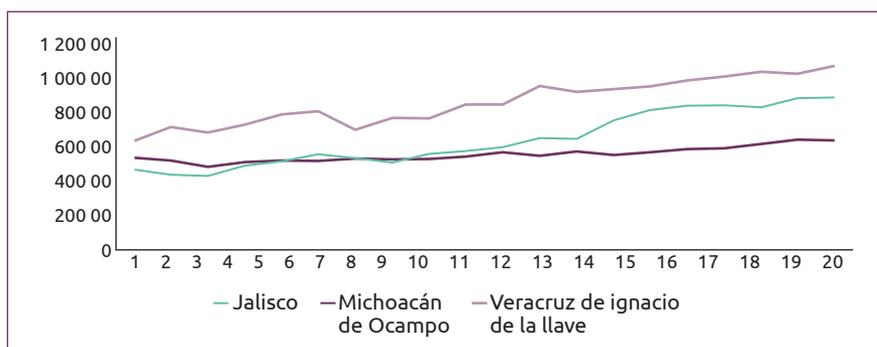
Aunque Jalisco ha sido el principal productor agrícola a nivel nacional en las últimas dos décadas, tanto las autoridades como los productores deben mantenerse conscientes de los desafíos venideros. En este documento, se analizan algunas de las problemáticas más urgentes que enfrenta el sector primario en la actualidad.

Estas dificultades han sido señaladas por organismos internacionales y nacionales, como el Banco Mundial, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Entre los retos destacan los elevados costos de insumos, los problemas de comercialización y agregación de valor, la escasez de mano de obra, así como los impactos del cambio climático, la pérdida de fertilidad del suelo y la escasez de agua.

¿Crecimiento de la actividad agrícola, pecuaria y agroindustrial?

En relación con la afirmación de que “Jalisco es un gigante agroalimentario”, es importante señalar que, según las estadísticas del INEGI sobre el producto interno bruto por entidad federativa (PIBE) y actividad económica, Jalisco ha sido el mayor contribuyente nacional en las actividades primarias, tales como la agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza, manteniendo este liderazgo desde 2003. Sin embargo, la variación anual promedio de su contribución ha sido inferior a un punto porcentual, lo que muestra un estancamiento en su crecimiento.

Este fenómeno evidencia la necesidad de implementar políticas públicas que no solo mantengan la competitividad de Jalisco, sino que también atiendan e incorporen de manera integral a los pequeños productores, además de promover la innovación, la sostenibilidad y la diversificación productiva. De no atenderse, este estancamiento podría comprometer la capacidad estatal para seguir siendo un referente agroalimentario en el futuro, especialmente ante los retos globales como el cambio climático, la escasez de recursos hídricos y las fluctuaciones en los mercados internacionales.



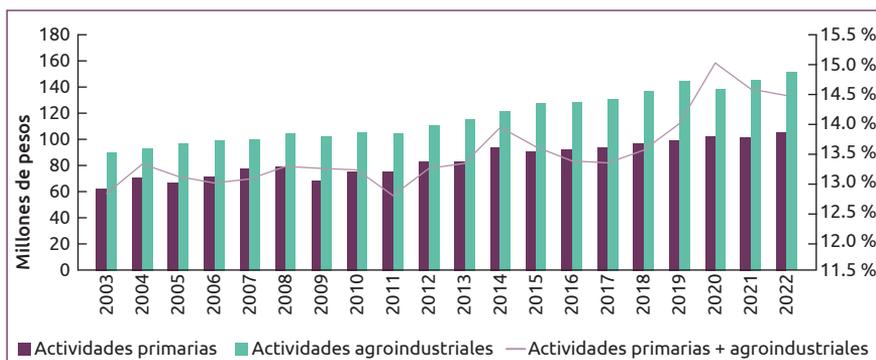
Gráfica 1. PIBE de la actividad primaria para los estados de Jalisco, Michoacán de Ocampo y Veracruz de Ignacio la Llave (2003-2022).

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2024).

En la gráfica 1 se compara la contribución del sector primario en los estados de Jalisco, Michoacán y Veracruz. La tendencia general en estas tres entidades ha sido de crecimiento, destacando Michoacán como un

caso especial que podría representar una ventana de oportunidad para el desarrollo económico en este sector.

En la gráfica 2 se presenta, por un lado, la aportación del sector primario y agroindustrial al PIBE, donde la agroindustria ha mantenido un crecimiento sostenido, con la excepción de la caída en 2020, debido a los efectos de la pandemia. Por otro lado, las aportaciones de las actividades primarias al PIBE muestran un leve crecimiento hasta ese mismo año.



Gráfica 2. Aportación de las actividades primarias y agroindustriales de Jalisco al PIBE (2003-2022).

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2024).

Según datos del Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP, 2024a), en 2023 la aportación de Jalisco al valor de la producción agropecuaria fue de 235 362 millones de pesos. Las actividades agrícolas representaron el 90.9 % de ese total, mientras que las actividades pecuarias contribuyeron con el 8.4 % y la pesca con solo el 0.7 %.

En cuanto a producción agrícola, los cultivos del grupo de forrajes y del grupo de cultivos industriales fueron los más importantes, representando el 45.6 % y 22.7 %, respectivamente. No obstante, por el valor de la producción, sobresalieron la producción de frutas y granos.

En el ámbito pecuario, Jalisco también destaca a nivel nacional, aportando más de 5.7 millones de toneladas a la producción nacional, principalmente leche y carne. Esta es otra actividad que subraya el liderazgo del estado a nivel regional y nacional.

De acuerdo con la información de Rodríguez y Ballesteros (2024), la mayor parte de esta producción se concentra en municipios rurales y predominantemente rurales que abarcan casi el 50 % de las municipalidades

del estado. Sin embargo, estas zonas enfrentan importantes retos sociales, ya que gran parte de la población que habita en estas zonas sufre de pobreza, bajos ingresos, inestabilidad en las condiciones laborales, carencias en vivienda y acceso a servicios de salud, entre otros. Estas condiciones acentúan la necesidad urgente de políticas que impulsen el desarrollo productivo inclusivo y sostenible.

Desafíos para el desarrollo y crecimiento de las zonas rurales y agroproductoras de Jalisco

El discurso respecto al mundo rural y a las actividades agropecuarias y agroindustriales de Jalisco muestra a este sector como uno de los temas de orgullo para los jaliscienses. No obstante, las estadísticas y los productores revelan una realidad dual. Por un lado, se encuentra un mundo rural que enfrenta abandono, con limitaciones en el acceso a infraestructura, servicios y financiamiento, que continúa en desarrollo con una lógica de autosuficiencia y aspiración tradicional. Por otro lado, existen productores emprendedores que han sabido aprovechar las ventajas del modelo neoliberal, incorporando innovaciones, agregando valor y diferenciando sus productos. Estos productores han logrado acceder a nuevos mercados, programas de apoyo y mejorar su posición y poder de mercado.

En este contexto, los programas recientes de apoyo al campo, particularmente aquellos dirigidos a los pequeños productores y a estimular la producción agroecológica, representan una oportunidad para disminuir las brechas actuales entre los productores.

A continuación, se enuncian algunas de las condiciones actuales que enfrenta el sector y, posteriormente, los principales desafíos para las actividades agropecuarias y agroindustriales.

Situación actual que enfrenta el sector

1. *El crecimiento poblacional y la demanda de alimentos.* En el informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2024a) se señala que “entre 717 y 757 millones de

personas pasaron hambre en 2023”. Asimismo, también se menciona que cerca del 28.9 % de la población mundial enfrentará inseguridad alimentaria moderada o grave (FAO, 2024a, p. 11).

2. *La inseguridad alimentaria tiene mayores afectaciones en las zonas rurales, en las comunidades indígenas y en las mujeres y niños.* Al respecto, FAO señaló que “la inseguridad alimentaria afecta más a las mujeres que a los hombres, aunque la brecha de género decreció en 2023” (2024a, p. 11); asimismo, en el reporte se menciona que la inseguridad alimentaria prevalece de manera sistemática en las zonas rurales, donde según las estadísticas mencionan que el 31.9 % de la población padeció de algún grado de inseguridad alimentaria en áreas rurales, en comparación con el 25.5 % de la población con inseguridad alimentaria en zonas urbanas.
3. *Las áreas rurales son las principales productoras de alimentos.* “Hasta el 95 % de la producción mundial de alimentos depende del suelo y más de una tercera parte de los suelos del mundo sufre una degradación moderada a grave” (FAO, 2024c).
4. *El incremento en los precios de los alimentos.* Aunque según las estimaciones sobre los costos para alimentarse con una dieta saludable mencionan que la proporción de personas disminuyó con respecto a los niveles alcanzados durante la pandemia, las cifras destacan que el costo de una dieta saludable alcanzó su máximo en América Latina y El Caribe; aunado a que, durante el mes de septiembre de 2024, el precio de los alimentos, comparado con el mes anterior, tuvo un incremento del 3 % en términos reales (FAO, 2024b; Banco Mundial, 2024).
5. *Pérdida y desperdicio de alimentos.* A nivel mundial, un 14 % de los alimentos (aproximadamente 400 000 millones de dólares anuales) se pierde entre la cosecha y la distribución (FAO, 2019); mientras que un 17 % se desperdicia en los procesos de distribución y el consumidor final (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA], 2021).
6. *Migración rural-urbana.* La FAO señala que existen muchas razones por las cuales la migración del espacio rural al urbano se genera, como las situaciones de vulnerabilidad incentivadas por la pobreza, la inseguridad alimentaria, la falta de trabajo, la escasez de agua, entre otros. Sin embargo, esta pérdida de capital humano y mano de obra presenta grandes

desafíos negativos para la producción agropecuaria y la producción de alimentos. Las estadísticas señalan que, a nivel mundial, un tercio de los migrantes tiene entre 15 y 34 años de edad (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2017) y que más del 50 % de las remesas se envían a zonas rurales, lo que indica el origen de la mayor parte de los migrantes (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola [FIDA], 2024).

Desafíos

1. *Precariedad laboral.* En general, las condiciones laborales de los trabajadores del campo es uno de los temas que generan mayor discriminación e incrementan la vulnerabilidad de las personas que laboran en este sector.
2. *Infraestructura rural y acceso a servicios.* Las condiciones actuales respecto a los caminos rurales, las carreteras y la infraestructura para el almacenamiento impactan de manera directa en la productividad y comercialización de los productos agrícolas y pecuarios.
3. *Financiamiento y crédito para pequeños productores.* Continuamente se habla sobre los problemas que enfrentan la mayor parte de las pequeñas y medianas empresas (pymes) para acceder al crédito; sin embargo, las condiciones de los productores son aún más precarias al no estar formalizados o no contar con los conocimientos sobre las instituciones o programas que les permiten tener un esquema de crédito.
4. *Cambio climático, degradación de los suelos, escasez de agua y sostenibilidad.* La actividad agropecuaria, en su mayoría, es altamente dependiente de las condiciones medioambientales; por lo tanto, es muy importante analizar, prevenir y aplicar estrategias que permitan disminuir el impacto del cambio climático en la producción agrícola y pecuaria.
5. *Desigualdad en el acceso a la tecnología e innovación.* La adopción de tecnología para mejorar la productividad es más asequible para los grandes productores que para aquellos productores tradicionales, lo que acentúa aún más las disparidades entre ellos y limita el crecimiento de los pequeños.
6. *Comercialización y cadenas de valor.* Se deben identificar los desafíos en la comercialización de productos agrícolas, en especial para los

pequeños productores, y, al respecto, fortalecer las cadenas de valor locales y regionales.

7. *Migración rural-urbana*. Establecer estrategias para incrementar las oportunidades y condiciones del empleo en las zonas rurales.
8. *Políticas públicas y programas de apoyo*. Analizar la efectividad de las políticas públicas que se han aplicado en los últimos años y evaluar las oportunidades que presentan las nuevas estrategias planteadas respecto al apoyo a los pequeños productores y la producción agroecológica.

Oportunidades de los mercados internacionales

1. *Diversificación de productos*. En México, y específicamente en Jalisco, la tendencia al monocultivo ha permeado en algunos municipios y regiones, lo que genera un impacto directo a las condiciones de los suelos y al ingreso de los productores, además de que limita su capacidad para explorar otros productos y mercados que pueden tener mayor valor.
2. *Agregación de valor*. La agregación de valor y el trabajo en cadenas de valor puede representar una oportunidad para incrementar el ingreso de los productores y permitir el acceso de otros mercados, así como generar fuentes de empleo.
3. *Mejorar la infraestructura*. Destacando que la mayor parte de los productos de este sector tiene un tiempo de vida corto, mejorar la infraestructura de almacenamiento para productores agrícolas y pecuarios, así como la logística, puede representar una reducción de costos, incremento del ciclo de vida del producto y una mejor distribución y alcance de mercado.

Referencias

- Banco Mundial (2024). *Actualización sobre la seguridad alimentaria*. <https://www.bancomundial.org/es/topic/agriculture/brief/food-security-update>
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2019). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Progresos en la lucha*

- contra la pérdida y el desperdicio de alimentos. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/212of787-5a49-41f5-a9fb-f4ceaac98b2c/content>
- FAO (2024a). *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo. Financiación para acabar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en todas sus formas*. <https://openknowledge.fao.org/items/971424e4-b624-41fi-a433-1b8072971996>
- FAO (2024b). *Situación Alimentaria Mundial. Índice de precios de los alimentos de la FAO*. <https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/es/>
- FAO (2024c). Plan de Acción para la Estrategia de la FAO para la integración de la biodiversidad en todos los sectores agrícolas. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. <https://www.fao.org/newsroom/detail/new-action-plan-launched-for-implementing-fao-strategy-mainstreaming-biodiversity-across-agricultural-sectors-as-biodiversity-related-projects-approved/en>
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) (2024). *14 razones que explican la importancia de las remesas*. <https://www.ifad.org/es/w/explicadores/14-razones-que-explican-la-importancia-de-las-remesas>
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2024). *Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM)*.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2017). *International migration report 2017*. https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2021). *Food waste index. Report 2021*. <https://www.unep.org/resources/report/unep-food-waste-index-report-2021>
- RODRÍGUEZ, L. O. y Ballesteros, F. J. (2024). El sector rural. Consideraciones para su futuro. En C. O. Avilés (coord.), *Jalisco a futuro 2020. Jalisco mañana*. Editorial Universidad de Guadalajara/Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo.
- SIAP (Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera) (2024a). *Expectativas Agroalimentarias 2024*. <https://online.pubhtml5.com/rsarc/vwwl/>.
- SIAP (2024b). *Panorama Agroalimentario. La ruta de la transformación agroalimentaria 2018-2024*. <https://www.gob.mx/siap/acciones-yprogramas/panorama-agroalimentario-258035>.

Propuesta para descentralizar el desarrollo de la Zona Conurbada de Guadalajara (ZCG)

Janette Miroslava Flores García

Fátima Fabiola Guízar López

José Torres Márquez

Martín Guadalupe Romero Morett

Deterioro del desarrollo de la ZCG

1. Encarecimiento de la vivienda en la Zona Conurbada de Guadalajara (ZCG).
2. Incremento del valor de la vivienda.
3. Tendencia salarial.
4. Adquirir vivienda para especular.
5. Encarecimiento de los costos de transportación.
6. Efectos del encarecimiento sobre la población trabajadora.
7. Impacto sobre la calidad de vida en general.
8. Consecuencias en la movilidad interna.
9. Efectos en la movilidad sobre los ingresos a la ZCG.

Alternativas

1. Desarrollar ciudades medias en los pueblos de cercanías.
2. Aumentar la inversión pública en los pueblos de cercanías.
3. Planear el desarrollo en los pueblos de cercanías.
4. Desarrollar trenes de pasajeros para los pueblos de cercanías.

Planeación del desarrollo de pueblos de cercanías

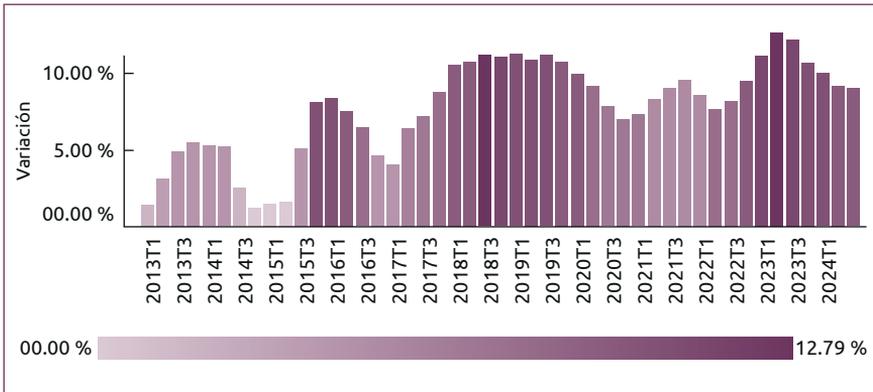
1. Planeación y programación de la inversión pública en beneficio de los pueblos de cercanías.
2. Planificación de rutas y estaciones de trenes de cercanías.
3. Planeación de incentivos fiscales para el desarrollo industrial y comerciales de los pueblos de cercanías.

Problema

El problema central que motivó la elaboración de esta propuesta para el futuro de Jalisco es el aumento en los precios de la vivienda en la Zona Metropolitana de Guadalajara. Al investigar más a fondo, se evidencian numerosos efectos secundarios derivados de la falta de acceso a la vivienda en Guadalajara y sus alrededores.

	Precio inicial	\$15.00 %000.00
Año	Variación porcentual (%)	
2013	4.7	\$1 256 700.00
2014	2.7	\$1 290 285.31
2015	5.9	\$1 365 896.03
2016	5.7	\$1 444 400.90
2017	8.4	\$1 565 044.49
2018	11.2	\$1 740 681.60
2019	10.9	\$1 930 067.76
2020	8.0	\$2 083 508.15
2021	9.0	\$2 271 023.88
2022	9.3	\$2 481 661.35
2023	11.5	\$2 767 486.69

Fuente: elaboración propia con base en datos del Instituto de Información Estadística y Geográfica (IIEG, 2024).

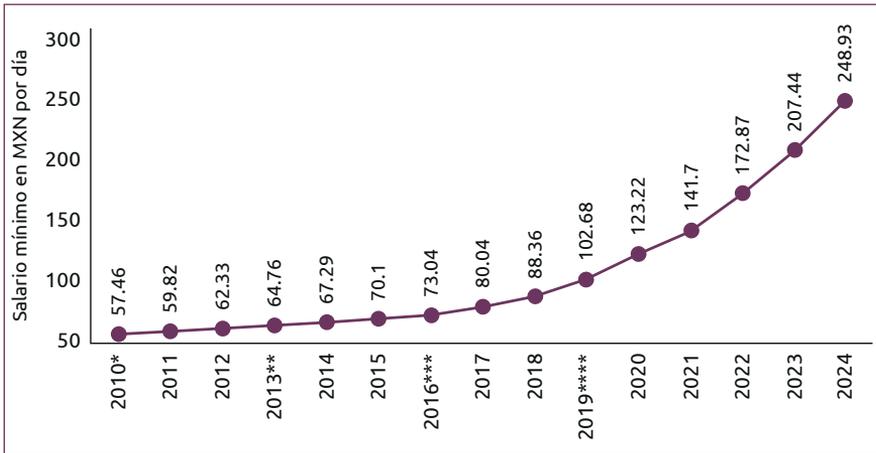


Gráfica 1. Variación anual del índice de precios de la vivienda en Jalisco

Fuente: tomado del IIEG (2024).

Partimos de un precio inicial de 1 200 000 pesos, que era el valor en 2012 de una vivienda “decente” —una propiedad con tres recámaras y uno o dos baños—. Utilizando datos del IIEG, que registra la variación anual en el precio de la vivienda, calculamos el aumento en el precio durante diez años, comenzando en 2013; para ello, se tomó la variación trimestral y se calculó un promedio anual. El resultado muestra que una vivienda que tenía un valor de 1 200 000 pesos en 2012 terminó en 2023 con un valor de 2 767 486.69. Esto representa un incremento de más del 130 % en su valor respecto al precio inicial.

En el último sexenio el salario mínimo ha experimentado un aumento significativo, pasando de 64.76 pesos en 2013 a 248.93 pesos. Sin embargo, este incremento no ha llevado a una mejora del poder adquisitivo, ya que este se ha reducido en la última década. En 2012 el precio promedio de una vivienda en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) era de 800 000 pesos, lo que equivalía a 12 903 salarios mínimos de ese entonces. Actualmente el costo de una vivienda similar es de 3 719 510 pesos, equivalente a 21 516.22 salarios mínimos actuales, según datos del IIEG.



Gráfica 2. Aumento del salario mínimo de 2013-2024.

Fuente: tomado de Statista Research Department (2024b).

Nota: *Las cifras de 2010 a 2012 corresponden al área geográfica A. Hasta 2012 existían tres áreas geográficas (A, B y C). **Las cifras de 2013 a 2015 corresponden al área geográfica A. Durante ese periodo el número de áreas geográficas se redujo a dos (A y B). ***Durante el periodo de 2016 a 2018 se tuvo solo un salario mínimo en todo el país. ****A partir de 2019, se vuelve a pasar a dos áreas geográficas. Un salario mínimo para la Zona Libre de la Frontera Norte y otro para el resto del país. En la estadística se muestra el valor en el resto del país.

Según la calculadora del INEGI, la inflación acumulada desde enero de 2013 hasta diciembre de 2023 ha sido del 63.64 %. Por lo tanto, si el aumento en el precio de la vivienda hubiera sido únicamente causado por la inflación, el costo de la vivienda no debería haber pasado de 1 200 000 a 2 767 486.69, sino que debería haberse ajustado a 1 963 680 pesos.

El precio de la vivienda suele ser determinado por diversos factores, como lo es número de cuartos, baños, metros cuadrados; dos de los más importantes son la ubicación y la especulación, tema que se aborda en este capítulo.

Causa del problema

El principal factor es analizar la toma de la vivienda como un activo financiero; la vivienda se ha convertido en un instrumento de inversión y se ha dejado de lado la finalidad inicial, que es un espacio para ser habitado y vivir.

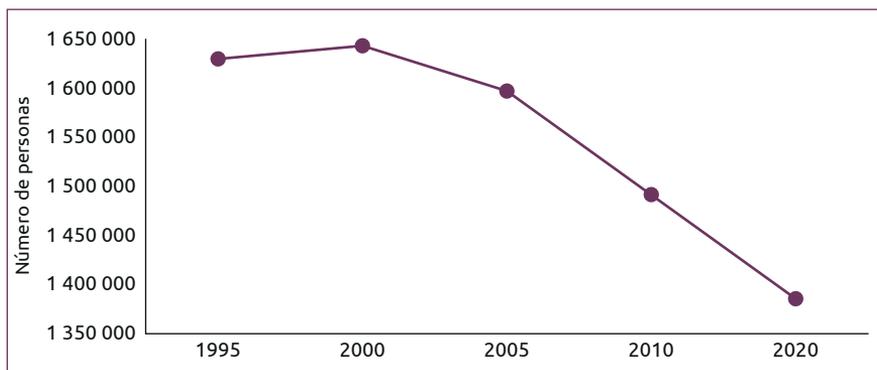
Existen varios modelos de inversión en la vivienda, uno muy famoso son las Fibras (Fideicomisos de Bienes Raíces), donde mediante la Bolsa de Valores Mexicana (BMV) se invierte en bienes raíces y se paga con dividendos que representan las rentas de las propiedades. Hay otros dos modelos parecidos a las Fibras, pero requieren un mayor porcentaje de capital para invertir.

- ♦ *Pool* de rentas: en este esquema de inversión inmobiliaria un grupo de personas (propietarias) poseen un bien inmueble (por m², por unidades privativas o por porcentaje). La propiedad se somete a un esquema de rentas medianas (mensuales) por parte de un gestor que les asegura a los propietarios recibir a final de mes una ganancia promediada resultante de las rentas.
- ♦ *Fractional ownership* o propiedad fraccional: el *fractional* o las propiedades fraccionadas son un concepto de inversión en el cual varias personas adquieren un inmueble residencial con el objetivo de utilizarlo únicamente unas cuantas semanas al año. En este modelo de negocio se dividen los gastos, derechos y beneficios de una propiedad con varios inversores.

Para estos dos modelos, no se necesita invertir en la BMV, sino que son la adquisición formal de un inmueble o una parte de este.

En lugar de comprar para vivir, se compra con el objetivo de obtener rendimientos. Como se vio al inicio, dejando de lado las rentas, el valor del inmueble ha aumentado un 130 % en diez años, lo que lo convierte en una excelente inversión. Sin embargo, este proceso transforma una necesidad humana en un activo financiero.

En 20 años, Guadalajara ha perdido 300 000 habitantes, lo que parecería extraño, pues en los últimos años el tráfico en la ciudad cada vez se vuelve más caótico, como si hubiera más habitantes.



Gráfica 3. Número de habitantes en Guadalajara de 1995-2020.

Fuente: tomado del INEGI (s.f.-a).

Entre los principales municipios de expulsión, destacan Guadalajara, Zapopan, Tlajomulco de Zúñiga, Tonalá, San Pedro Tlaquepaque, Puerto Vallarta y Lagos de Moreno; de estos municipios emigró el 46.4 % de la población, que, en el quinquenio de referencia, se fue a vivir a otro país y de la cual no se ha especificado su retorno a México.

Además, en los últimos 10 años se ha visto mayor desalojo de la población jalisciense de zonas céntricas a las periferias, debido al incremento del valor de la vivienda y el aumento de las rentas.

Tabla 2. Principales municipios de expulsión		
Municipio	Población	% del total
1. Guadalajara	7 142	14.9
2. Zapopan	6 462	13.5
3. Tlajomulco de Zúñiga	2 318	4.8
4. Tonalá	2 122	4.4
5. San Pedro Tlaquepaque	1 777	3.7
6. Puerto Vallarta	1 241	2.6
7. Lagos de Moreno	1 016	2.1
8. Tepatlán de Morelos	858	1.8
9. Ojuelos de Jalisco	817	1.7
10. El Salto	23 023	48
Otros	23 023	48
Total	47 937	100

Fuente: tomada del Centro de Estudios Migratorios (2022, p. 15).

Desde inicios de 2021 en las zonas de mayor plusvalía en el Área Metropolitana de Guadalajara la vivienda (AMG) (sobre todo la vertical) comenzó a adquirirse como un activo de especulación. Aproximadamente, el 60 % de las personas que adquirieron una vivienda en las zonas de mayor presencia económica fue por motivos de inversión especulada.

Recolectamos información de internet y entrevistamos a varias inmobiliarias de la AMG, y una de estas comentó: “Aun cuando ha subido el precio, las ventas no han disminuido. En nuestra sesión plenaria el mes pasado (octubre 2023) hubo un número de operaciones diarias equivalentes a 8, con un promedio de ticket diario de 2 800 000, con un crecimiento respecto a 2023 del 17 %”.

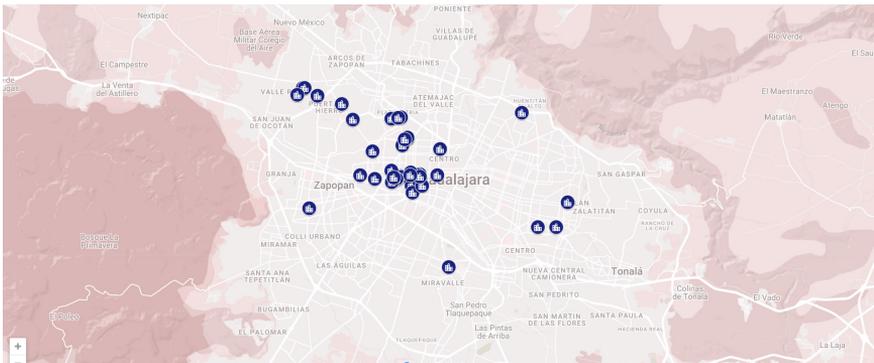


Figura 1. Zonas de vivienda vertical.

Fuente: De la Peña *et al.* (2024).

Por otro lado, hay un estudio reciente hecho por ZonaDocs en el cual tomaron de referencia 22 edificios del AMG, donde solicitaron las cuentas de predial, agua y luz para conocer si estaban o no habitados; encontraron que “de los 22 edificios con cuentas de predial desagregadas, fue posible empatar 19 con una cuenta de agua: ocho consumían menos del 9% del estimado de agua necesaria para alojar a una persona por departamento. Otros tres consumían un 48.65%, 66.52% y 73.83% del estimado. Solamente cinco se ubicaron en un rango de consumo cercano al estimado, con 92.93%, 93.10%, 124.89%, 140.23% y 157.96%” (De la Peña *et al.*, 2024). Resulta extraño que se hayan encontrado que tan solo cinco edificios tienen un consumo normal de luz y agua, y los otros proyectos verticales están completamente deshabitados o medianamente habitados, algo que refuerza el hecho de que estas viviendas se están adquiriendo por especulación o

como un método de inversión; una muestra del fenómeno de la expulsión de personas de la Guadalajara hacia las periferias, y, al mismo tiempo, cada vez más construcciones deshabitadas en el AMG, además de que las rentas sobrepasan el presupuesto de las personas.

Tabla 3. Información sobre la renta de vivienda en los principales municipios del AMG (en pesos; precios durante abril 2024)

Municipio	Precio promedio	Mediana (precio)	Mínimo (precio)	Máximo (precio)	Número de viviendas
El Salto	7 100	7 100	7 100	7 100	1
Guadalajara	26 578	23 000	3 600	100 000	1 167
Tlajomulco	19 694	16 500	3 000	95 000	453
Tlaquepaque	13 463	12 000	2 500	82 500	175
Tonalá	6 935	6 500	3 655	12 000	21
Zapopan	30 018	25 000	5 200	100 000	1 849
Total general	26 718	22 000	2 500	100 000	3 666

Fuente: IIEG (2024).

Según datos del IIEG, se encontró que el promedio está muy sesgado, pues hay mínimos de 2 500 pesos y máximos de arriba de 100 000 pesos, por lo que un precio medio se encuentra entre los 7 100 pesos, y en lugares como Zapopan esto incrementa hasta los 25 000 pesos. El salario mínimo al 19 de septiembre de 2024 es de 7 468 pesos al mes, lo que nos indica que una persona tan solo podría pagar la renta y ya no tendría más dinero para comer o gastar en ocio.

Para ilustrar uno de los obstáculos cotidianos que enfrentan las personas que han tenido que migrar a las periferias, se tomaron cinco diferentes zonas donde se puede adquirir una vivienda a un precio más accesible: Tesistán, Huentitán, Tonalá, Tlaquepaque y Santa Anita. Luego se usó la aplicación Moovit para encontrar la mejor ruta en transporte público para llegar desde esas zonas hasta Zapopan. Los resultados de tiempos de traslado se muestran en la tabla 4.

Tabla 4. Comparación de los costos que implica vivir en las periferias de la ZMG

Casa	Precio (\$)	Distancia	Tiempo caminando	Gasto total en transporte (\$)	C-SM	%
A	2 400 000.00	2 h 8 min	0 min	2 400.00	5 068	32.13712
B	2 300 000.00	2 h	15 min	2 400.00	5 068	32.13712
C	2 650 000.00	2 h 18 min	30 min	2 400.00	5 068	32.13712
D	1 995 000.00	2 h 42 min	0 min	3 600.00	3 868	48.20568
E	2 450 000.00	2 h 54 min	33 min	2 400.00	5 068	32.13712

Fuente: elaboración propia con base en datos de Inmuebles24 (s.f.).

Los precios fueron tomados de casas reales que se encuentran en venta en Inmuebles24, en donde las viviendas rondan un precio de entre los 1 995 000 y 2 450 000 pesos. Para esta comparación se tomó en cuenta que las personas se trasladan de estas zonas hacia Zapopan, pues es el municipio que más empleo genera de la AMG. Se plantea que una persona que vive en esas zonas tiene un salario mínimo de 7 468 pesos al mes, y que estaría destinando alrededor de 2 400 y 3 600 pesos al mes en transporte, quedándole tan solo 5 000 a 4 000 pesos, lo que significa que el 32 % del salario mensual se usa para transporte. Además, los trayectos desde las viviendas hasta Zapopan son alrededor de 1.5 horas a 2 horas, por lo que de viaje redondo son alrededor de 3 horas al día en transporte público, eso sin contar la demora del camión o que no dé la parada, y el tráfico. La jornada laboral en México es de alrededor de 9 horas —8 horas de trabajo y 1 hora de comida—; 8 horas de sueño y 3 horas en el transporte público, lo que da un total de 20 horas al día, eso significa que restan 4 horas para comer, ir al baño, estudiar y tener actividades de ocio.

Con base en Google Maps, se hizo un semáforo (ver tabla 5), con el cual se midieron las escuelas, hospitales, restaurantes y lugares de ocio: rojo, para ninguna existencia; amarillo, para existencia de unos cuantos o no tan especializados, y verde, que significa que cuenta con servicios especializados. En el caso de las escuelas, el amarillo significa que solo hay de nivel básico hasta secundaria, por lo que ninguna de estas zonas cuenta con una preparatoria cerca, la casa A ni siquiera tiene una primaria; mientras que el verde muestra que hay preparatorias y universidades cerca. En hospitales, el amarillo refiere a consultorías, aunque se puede ver que la

casa C no tiene ningún servicio médico, solo dos zonas tienen un hospital cercano; mientras que el verde muestra que hay hospitales. En restaurantes, hay de todo tipo, y en lugares de ocio, se consideran plazas y parques.

Tabla 5. Semáforo de servicios cercanos a las viviendas evaluadas

Casa	Servicios			
	Escuelas	Hospital	Restaurantes	Ocio
A	X	X	X	X
B	X	X	X	X
C	X	X	X	X
D	X	X	X	X
E	X	X	X	X

Fuente: elaboración propia con base en datos de Google Maps.

Nota: A = Santa Anita, B = Tesistán, C = Huentitán, D = Tonalá y E = Tlaquepaque.

Propuesta

Actualmente, existen tres líneas férreas en la AMG, aparte del tren ligero; estas líneas son solo para uso comercial, se mueven mercancías y están bajo el poder de Ferromex. La solución que se propone es habilitar estas tres líneas para trenes de pasajeros, ya que estas líneas se conectan con La Venta, Santa Cruz del Astillero, Amatlán, Tequila, Magdalena, Tlajomulco, Santa Cruz de las Flores, Mazatepec, Acatlán de Juárez, San José del Castillo, Zapotlanejo, Ataquiza y Atotonilquillo. A continuación, se presentan las ventajas que esta propuesta traería si se implementara.

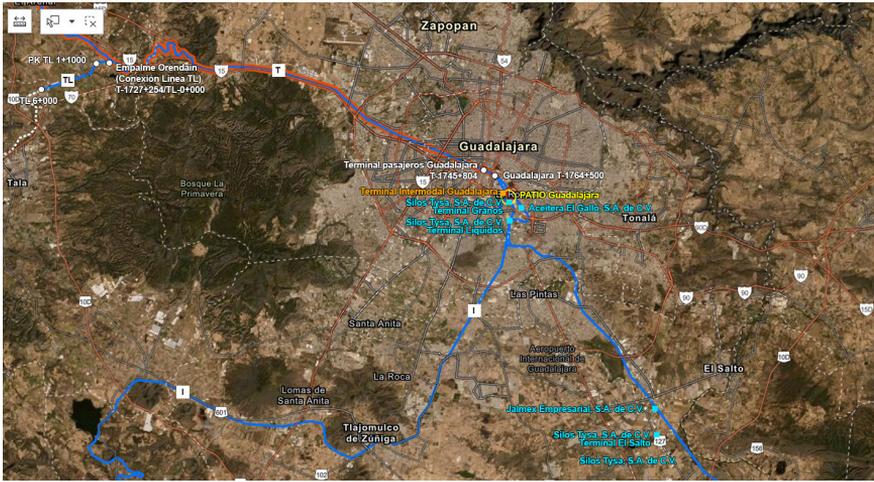


Figura 2. Cartografía integral de la red ferroviaria.

Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2020).

- ♦ Reducir el precio de la vivienda: al habilitar estas líneas para pasajeros, se tiene una manera rápida de acceso a localidades fuera de la AMG, lo que hace que más gente ya no tenga que vivir dentro del área metropolitana para poder ir a trabajar. Esto provocaría una disminución en la demanda y precio de las viviendas en Guadalajara y sus alrededores, y un aumento en la oferta de viviendas fuera de la AMG.
- ♦ Menor tiempo en las distancias recorridas: al tener un tren que conecta las zonas periféricas con Guadalajara, que a su vez se encuentra cerca de las líneas del tren ligero, reduciría el uso de carros particulares y acortaría el tiempo de viaje de un usuario hasta su trabajo.
- ♦ Disminución del tráfico: el tráfico se concentra demasiado en las entradas a Guadalajara, pues hay mucha gente que viene de fuera hacia sus trabajos en la ciudad. Los trenes que den la opción de no gastar en gasolina, que sean más rápidos y cómodos, mitigarían el desgaste de manejar un auto particular.
- ♦ Descentralización de la inversión: Guadalajara y Zapopan tienen zonas que se podrían comparar con países de primer mundo, sin embargo, saliendo de la AMG se encuentran pueblos y municipios que no tienen pavimentada la calle, no cuentan con luz, y muchos ni agua tienen. Que la gente viva fuera del área metropolitana provocaría una

demanda de vivienda, por lo que el Gobierno tendría que invertir en hospitales y escuelas.

Referencias

- Centro de Estudios Migratorios (2022). *Diagnóstico de la movilidad humana en Jalisco*. http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CPM/foros_regionales/multimedia/diag_Jali.pdf
- DE LA PEÑA, A., Ibarra, K. J., García, A., García, I., Cantero, C. y Toral, J. (2024, 20 de septiembre). *La ciudad inhabitable: ¿redensificación o destrucción de la vivienda?* ZonaDocs. <https://www.zonadocs.mx/la-ciudad-inhabitable-redensificacion-o-destruccion-de-vivienda/>
- IIEG (Instituto de información Estadística y Geográfica de Jalisco) (2024). *Sector inmobiliario*. https://iieg.gob.mx/ns/?page_id=11967
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (s.f.-a). *México en cifras*. Recuperado el 10 de marzo de 2025 de <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=070000140039#tabMCcollapse-Indicadores>
- INEGI (s.f.-b). *Calculadora de inflación*. Recuperado el 20 de septiembre de 2024 de <https://www.inegi.org.mx/app/indicesdeprecios/Calculadora-Inflacion.aspx>
- Inmuebles24 (s.f.). [Casas en venta en Guadalajara]. Recuperado el 20 de septiembre de 2024 de <https://www.inmuebles24.com/casas-en-venta-en-guadalajara.html>
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2020, 6 de agosto). *Atlas del Sistema Ferroviario Mexicano: cartografía integral de la red ferroviaria* [comunicado de prensa]. <https://www.gob.mx/sct/prensa/atlas-del-sistema-ferroviario-mexicano-cartografia-integral-de-la-red-ferroviaria>
- Statista Research Department (2024a, 18 de noviembre). *Evolución anual de la tasa de inflación en México desde 2015 hasta 2029*. <https://es.statista.com/estadisticas/608330/tasa-de-inflacion-mexico/>
- Statista Research Department (2024b, 5 de noviembre). *Salario mínimo nominal en México de 2010 a 2024 (en pesos mexicanos por día)*. <https://es.statista.com/estadisticas/609186/salario-minimo-en-mexico/>

Acciones para impulsar la economía de Jalisco

Antonio Sánchez Bernal

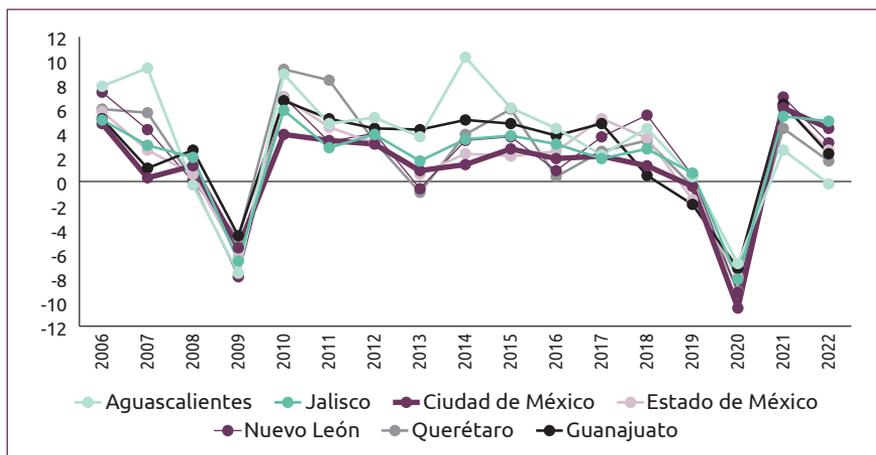
Edgar Ricardo Rodríguez Hernández

El presente documento tiene como objetivo proponer acciones e instrumentos de política pública que contribuyan a promover el desarrollo económico de Jalisco, esto a partir del análisis situacional de factores que son considerados motores de la economía, como la productividad, empleo, salarios, exportaciones e inversiones extranjeras directas.

Producto interno bruto

El producto interno bruto (PIB) representa el principal indicador que se utiliza para medir el crecimiento económico durante un periodo y un lugar determinados. Jalisco en este indicador muestra un comportamiento comparativamente similar al de otras entidades federativas en el periodo 2006-2022.

Durante los periodos de crisis, las economías subnacionales presentaron en términos reales desaceleraciones y variaciones negativas. Específicamente, en la gráfica 1 se observa que en 2009 las entidades federativas más afectadas fueron Nuevo León (-7.9 %), Aguascalientes (-7.6 %) y Jalisco (-6.6 %).



Gráfica 1. Variación porcentual anual en valores constantes del PIB (2006-2022).

Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2022).

Después de la Ciudad de México (-10.5 %), Nuevo León (-9.2 %) y Querétaro (-9.1 %), Jalisco (-8.1 %), en el marco de la pandemia por la covid-19 en 2020, fue la cuarta economía subnacional más afectada.

Consecutivamente, en 2021 y 2022 la economía jalisciense creció en términos reales, 5.4 % y 5.0 %, respectivamente, con esto Jalisco logró recuperarse de la crisis e inclusive superó las tasas de variación registradas *ex ante* a la pandemia por la covid-19.

Si bien la economía de Jalisco fue resiliente frente a estas adversidades coyunturales, es importante mencionar que, en comparación con otras entidades federativas, su recuperación (5.9 %) en 2010 fue más lenta que Querétaro (9.3 %), Aguascalientes (8.9 %), Estado de México (7.0 %), Nuevo León (7.0 %) y Guanajuato (6.7 %).

Esta situación fue similar a lo que aconteció en 2021, puesto que Nuevo León (7.0 %), Guanajuato (6.4 %), Estado de México (6.3 %) y Ciudad de México (6.1 %) tuvieron en términos reales un ritmo de recuperación más rápido que Jalisco (5.4 %).

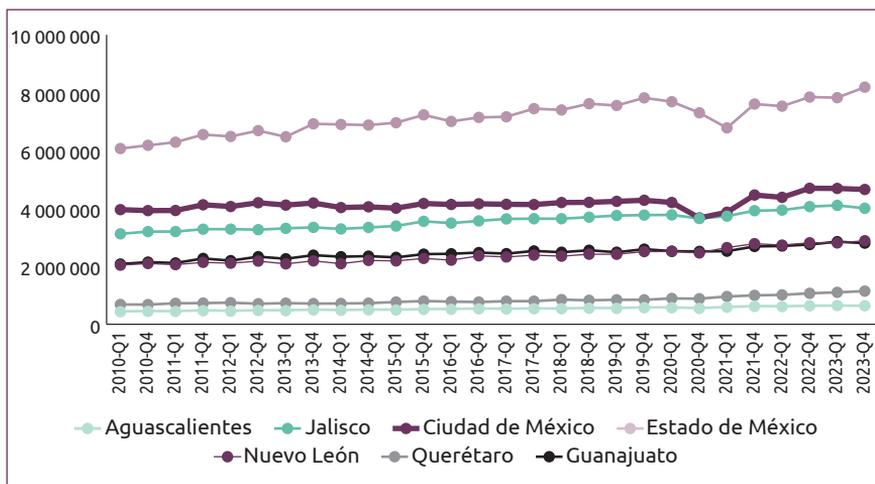
Jalisco en el periodo de análisis pasó de registrar en términos reales una producción bruta total de 1 340 006 millones de pesos en 2006 a 1 798 206 millones de pesos en 2022, lo que significó una variación porcentual en valores constantes de 34 %.

Con esta cifra, después de Aguascalientes (57 %), Guanajuato (44 %) y Querétaro (38 %), Jalisco se ubicó en el cuarto lugar entre las entidades federativas de la muestra con mayor crecimiento económico en el periodo 2006-2022.

Empleo en Jalisco

El comportamiento del empleo es una variable fundamental para explicar el desempeño de una economía, si bien las variaciones del empleo no son explicadas fundamentalmente por las políticas de promoción económica de las entidades federativas, las intervenciones estatales son complementarias a las políticas federales.

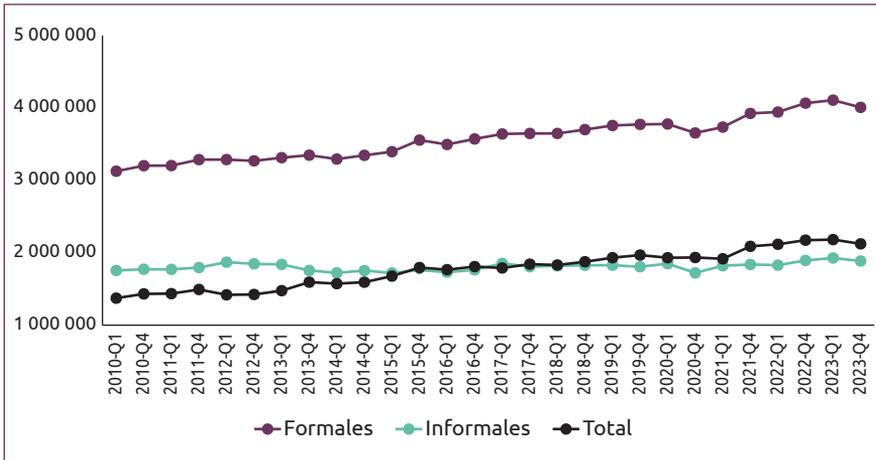
La gráfica 2 muestra que la economía de Jalisco en más de dos décadas mantiene el tercer lugar nacional en volumen de empleo, solo por debajo del Estado de México y de la Ciudad de México; además, se visualiza que la caída de la población ocupada generada por la pandemia de la covid-19 fue ligeramente mayor en el Estado de México. Esta posición en volumen de empleo es acorde al tamaño de población de las entidades federativas, donde Jalisco también es el tercer estado más grande en población.



Gráfica 2. Población ocupada (2010-2023).

Fuente: elaboración propia con base en la Secretaría de Economía (2024a), con información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

Un problema fundamental del mercado laboral de Jalisco y en general del país es la alta incidencia de empleo informal. En Jalisco se puede apreciar en la gráfica 3 que, actualmente, poco menos de la mitad del empleo (47 %) es informal y, a partir del año 2014, observamos una tendencia a que el empleo formal es mayor que el informal, lo que representa una buena señal del mercado laboral de la entidad y una oportunidad de la política de promoción económica estatal para apoyar esta sinergia.

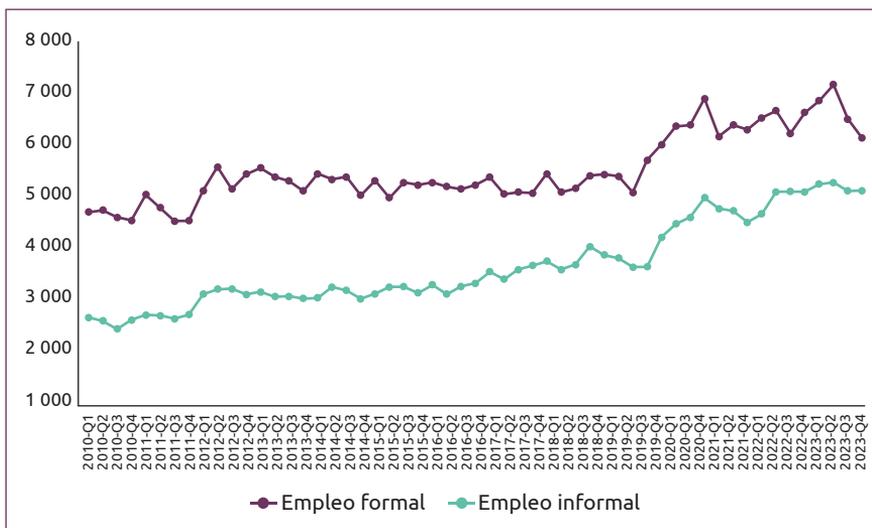


Gráfica 3. Población ocupada, formal e informal de Jalisco (2010-2023).

Fuente: elaboración propia con base en la Secretaría de Economía (2024a), con información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

Salario en Jalisco

Las ventajas del empleo formal sobre el informal son contundentes, y en la gráfica 4 se observa que en Jalisco existe un diferencial de salario a favor de los salarios formales sin considerar la protección social que ofrece un empleo formal, lo que favorece una mejor calidad de vida de los trabajadores. Además del alto volumen de empleo informal, la entidad presenta desde el año 2009 un salario por abajo del nacional (Sánchez y Alarcón, 2024).

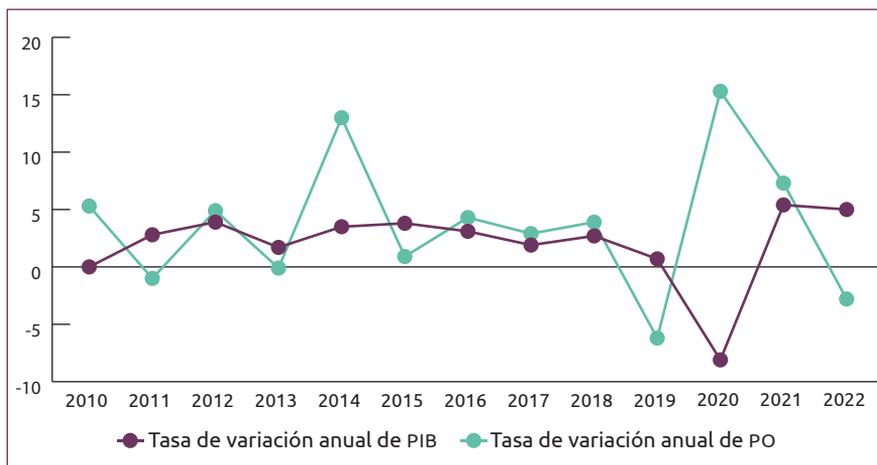


Gráfica 4. Evolución del salario promedio mensual en Jalisco.

Fuente: elaboración propia con base en la Secretaría de Economía (2024a), con información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

Crecimiento del PIB y empleo en Jalisco

La relación entre la tasa de crecimiento del empleo y la producción es un indicador indirecto de productividad —cuando hay un crecimiento menor del empleo ante la producción, refleja que los trabajadores tienen alta productividad—. En el caso de Jalisco, se observa en la gráfica 5 que, en general, en el periodo 2010-2022 la tasa de crecimiento del empleo es mayor que la producción, lo que refiere a problemas de baja productividad del trabajo en empleos en sectores de bajo valor agregado, y también muestra el alto volumen de empleo informal.



Gráfica 5. Tasa anual de variación del PIB y población ocupada (2010-2022).

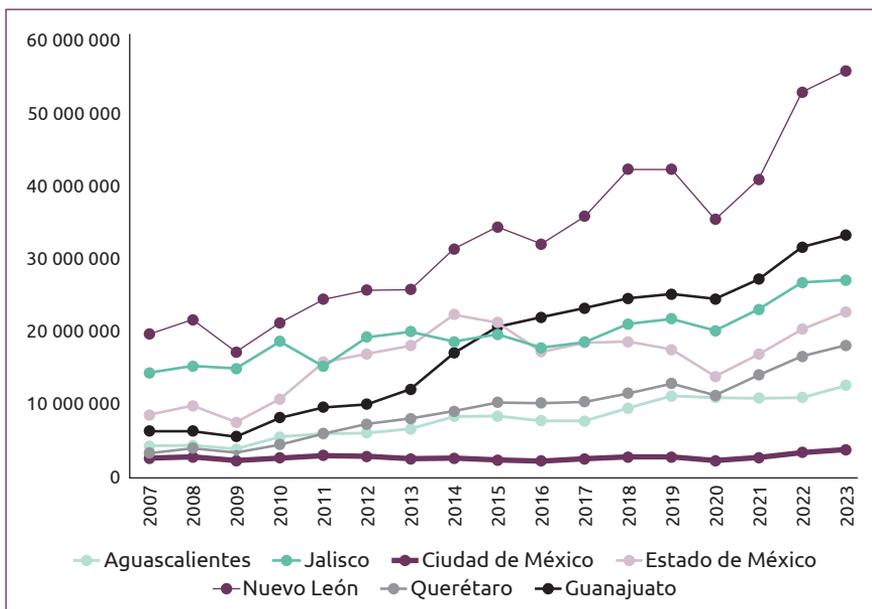
Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2022) y la Secretaría de Economía (2024a), con información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo.

Exportaciones

Jalisco en el periodo de 2007 a 2023 presentó una tendencia creciente en sus exportaciones, sin embargo, en términos comparativos con otras entidades federativas, su posición no fue constante a través del tiempo. Con un incremento del 89 % sobre el monto total de exportaciones que registró de 2007 a 2023, Jalisco, en este último año, se ubicó en la tercera posición entre las entidades federativas que más exportaron al extranjero, después de Nuevo León y Guanajuato.

No obstante, de 2007 a 2014 principalmente Jalisco fue la segunda entidad federativa con mayor volumen de exportaciones, pero, como se puede observar en la gráfica 6, a partir del año 2015, Guanajuato ascendió y comenzó a ocupar dicha posición.

De acuerdo con información reportada por el INEGI, los principales subsectores exportadores de Jalisco durante el periodo 2007-2023 fueron la “fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos” (60 %) y “fabricación de equipo de transporte” (12 %) (INEGI, 2023b). Aproximadamente ambos sectores representaron el 72 % de las exportaciones de Jalisco en este periodo.



Gráfica 6. Exportaciones (2007-2023) (miles de dólares).

Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2023a).

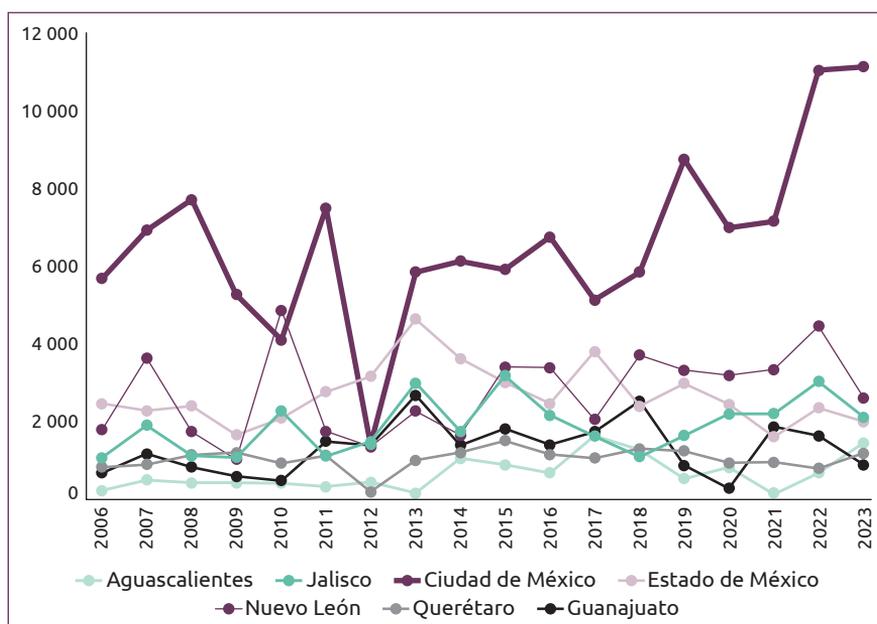
El principal destino comercial fue Estados Unidos, pues, con base en información de la Secretaría de Economía (2024b), alrededor del 75 % de las ventas internacionales en el periodo 2007-2023 se concentró en dicho país; si bien esta situación pudo representar un beneficio derivado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) —ahora denominado Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC)—, se considera que una alta dependencia hacia un país en particular también implica un riesgo que, en caso de concretarse alguna eventualidad, pudiera desencadenar inestabilidades en la balanza comercial de Jalisco.

Inversión extranjera directa

Otro de los motores que incide en la dinámica de la economía subnacional, sin duda, es la inversión extranjera directa (IED). Este tipo de inversión permite generar empleos e incentiva la transferencia de nuevas tecnologías.

Pese a su importancia en materia económica, en la gráfica 7 se observa que los flujos de IED que captaron las entidades federativas en el periodo de 2006 a 2023 fueron volátiles, esto es, sin presentar una tendencia estándar de crecimiento.

En particular, la Ciudad de México con un promedio de 6 627.3 millones de dólares (mdd) fue la entidad federativa que atrajo mayor IED en el periodo 2006-2023. Le siguen en orden descendente Nuevo León (2 700.6 mdd), Estado de México (2 619.6 mdd), Jalisco (1 824.8 mdd), Guanajuato (1 46.2 mdd), Querétaro (61.4 mdd) y Aguascalientes (588.9 ddd).



Gráfica 7. Inversión extranjera directa (2006-2023) (millones de dólares).

Fuente: elaboración propia con base en la Secretaría de Economía (2024c).

Jalisco captó 2 049.9 mdd de IED en 2023, lo que significó un crecimiento del 106 % con respecto al monto total de IED que registró en 2006, que fue de 992.7 mdd. La mayor captación de inversión se produjo en 2015 (3 138.4 mdd), sin embargo, posteriormente, por tres años consecutivos, Jalisco presentó caídas que, si bien comenzó a recuperar en 2018, desde entonces no ha vuelto a registrar los niveles de flujo de capital extranjero que llegó a tener en 2015.

La volatilidad que presenta Jalisco permite inferir que existen factores nacionales y locales en materia de seguridad, infraestructura, corrupción, Estado de derecho y estabilidad política que no han permitido mantener las condiciones propicias que generen confianza y favorezcan de forma sostenida la captación, preservación y expansión de capital extranjero.

En el contexto internacional también existen factores contemporáneos, como las afectaciones en las cadenas de suministro derivadas de la pandemia por la covid-19 y el conflicto comercial entre Estados Unidos y China, que representan ventanas de oportunidad para impulsar el *nearshoring* como objetivo de política económica en Jalisco; esto con el propósito de relocalizar estratégicamente empresas y actividades económicas para atraer mayores flujos de IED.

La atención de los factores internos y el aprovechamiento de los externos hacen pensar que Jalisco, por sus condiciones y ubicación geográfica, puede posicionarse a nivel internacional como uno de los principales destinos para que inversionistas extranjeros inyecten capital productivo que favorezca el crecimiento económico en la entidad.

Propuestas

- ♦ Implementar acciones de mejora regulatoria a fin de simplificar los trámites y servicios públicos que demanda el tejido productivo de Jalisco para su desarrollo. Este tipo de acciones contribuye a combatir la corrupción y a reducir la carga burocrática en aras de que haya mayores emprendimientos y que las empresas que operan en los distintos sectores económicos generen empleos en Jalisco.
- ♦ Garantizar la estabilidad política y el Estado de derecho para generar confianza en los inversionistas y atraer de forma sostenida capital extranjero.
- ♦ Diversificar los destinos comerciales a nivel internacional a fin de reducir los riesgos que pudieran desencadenar inestabilidades en la balanza comercial de Jalisco.
- ♦ Invertir en infraestructura, conectividad y servicios públicos locales, tales como la ampliación de carreteras y transporte, el acceso gratuito a internet y la mejora en el suministro, cobertura y calidad de servicios

básicos, como agua potable, seguridad, alumbrado público y recolección de basura.

- ♦ Fortalecer la colaboración con intermediarios financieros gubernamentales para implementar programas integrales de fomento empresarial orientados a apoyar por medio de capacitaciones, asesorías técnicas y financiamientos a empresas jaliscienses que operen en sectores estratégicos y presenten proyectos rentables que garanticen el uso eficiente de los recursos públicos.
- ♦ Destinar mayor presupuesto en términos reales para impulsar la ciencia, tecnología e innovación ligadas a sectores dinámicos del *nearshoring*.
- ♦ Crear un programa para impulsar el empleo formal en Jalisco.

Referencias

- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2022). *Producto Interno Bruto por Entidad Federativa (PIBE). Año base 2018*. <https://www.inegi.org.mx/programas/pibent/2018/#tabulados>
- INEGI (2023a). *Exportaciones anuales por entidad federativa para el periodo 2007-2023*. <https://www.inegi.org.mx/temas/exportacioneseef/#tabulados>
- INEGI (2023b). *Exportaciones por entidad federativa. Exportaciones anuales por entidad federativa y subsector de actividad: periodo 2007-2023* [conjunto de datos] <https://www.inegi.org.mx/temas/exportacioneseef/#tabulados>
- SÁNCHEZ, A. y Alarcón, M. A. (2024). Economía. En O. Avilés (coord.), *Jalisco a Futuro 2050: Jalisco Hoy* (pp. 51-94). Editorial Universidad de Guadalajara/ Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo.
- Secretaría de Economía (2024a). *Salarios y población ocupada por entidad federativa para el periodo 2010-2023*. DataMéxico. <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/geo/mexico#education-and-employment>
- Secretaría de Economía (2024b). *Ventas internacionales*. DataMéxico. <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/geo/mexico?foreignYearSelector1=2022&sourceForeignTrade=inegiOption>
- Secretaría de Economía (2024c). *Información estadística de flujos de IED hacia México por entidad federativa en el periodo 2006-2023*. <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/competitividad-y-normatividadinversion-extranjera-directa?state=published>

Producción, empleo, actividad económica y pobreza en Jalisco: pronósticos y análisis para el periodo 2024-2030

Javier Emmanuel Anguiano Pita

Nancy García Vázquez

Antonio Ruiz Porras

En este capítulo se estudia el desempeño económico de Jalisco y se estiman pronósticos de largo plazo para el periodo 2024-2030. Los pronósticos se sustentan en una metodología econométrica que construye predicciones individuales usando pronósticos para la economía nacional. Los hallazgos muestran que habrá mejoras en el desempeño económico estatal. Asimismo, sugieren que serían pertinentes políticas orientadas a reducir la pobreza por ingresos laborales y a promover la actividad económica estatal. Las series de datos estatales usadas para estimar los pronósticos incluyen datos anuales sobre la producción, actividad económica, empleo y pobreza por ingresos laborales para el periodo 1991-2023.

La metodología de esta investigación sigue la propuesta por los estudios de Ruiz *et al.* (2024) y Ruiz y Anguiano (2024). Esta se sustenta en el uso de estadísticas descriptivas, correlaciones *pairwise*, regresiones lineales, pruebas de hipótesis e intervalos de confianza. A diferencia de los estudios previamente mencionados, se calculan elasticidades entre las variables para evaluar los posibles efectos de intervenciones públicas. En concreto, el análisis estadístico se usa para estudiar el comportamiento histórico de las variables y su grado de asociación lineal. Las regresiones lineales y el uso de pruebas de hipótesis e intervalos de confianza se utilizan para calcular pronósticos y definir posibles escenarios sobre el futuro del desempeño económico estatal.

Esta investigación hace algunas contribuciones a la literatura que estudia el desempeño económico estatal en México. En específico, complementa la literatura que estudia el desempeño histórico de la economía jalisciense.

Asimismo, complementa la literatura econométrica que realiza pronósticos de largo plazo usando un enfoque subnacional. Las tendencias y los pronósticos que se estudian aquí son relevantes para evaluar el desempeño económico estatal y proponer algunas alternativas de política económica para el futuro. En este contexto, debe enfatizarse que los pronósticos estatales y, particularmente, el cálculo de elasticidades entre las variables que definen el desempeño económico estatal son relativamente nuevos en la literatura.

Las contribuciones previamente mencionadas con importantes debido a la escasez de estudios sobre el desempeño de las economías estatales y regionales. Los principales hallazgos de este estudio sugieren que: 1) la producción de Jalisco experimentará un mejor desempeño en comparación con su contraparte nacional; 2) el empleo formal experimentará un crecimiento mayor al de la producción y las actividades económicas estatales; 3) la producción, la actividad económica y el empleo formal se incrementarán y la pobreza se reducirá de forma sostenida durante el horizonte 2024-2030, y 4) las variaciones en la pobreza por ingresos laborales y la actividad económica tienen un fuerte impacto en la producción y el empleo estatal.

Este capítulo se organiza en seis secciones, incluyendo la presente introducción. La segunda sección presenta la revisión de literatura. La tercera sección describe la metodología implementada para estimar los pronósticos econométricos de largo plazo y la base de datos estudiada. La cuarta sección presenta el análisis de estadística descriptiva en donde se estudian las principales tendencias del desempeño económico de Jalisco. Posteriormente, en la quinta sección se presentan los pronósticos econométricos sobre la producción, la actividad económica, el empleo y la pobreza por ingresos laborales de Jalisco para el horizonte 2024-2030. Finalmente, la sexta sección sintetiza los hallazgos y plantea sus implicaciones para el diseño de políticas públicas que promuevan el desempeño económico estatal.

Revisión de la literatura

Esta investigación tiene su sustento teórico en la literatura macroeconómica del desarrollo, que explora la relación entre el crecimiento económico, el empleo y la pobreza. En dicha literatura se plantea que el crecimiento económico puede incidir en la reducción de la pobreza en ciertas condiciones.

En específico, existen algunas evidencias que muestran que la reducción de la pobreza depende de los sectores económicos que experimenten el crecimiento, el tipo de empleos generados y las condiciones iniciales de la economía. Además, las evidencias plantean que pueden existir episodios en donde existan procesos de crecimiento económico que no necesariamente se traducen en beneficios para la población en situación de pobreza (Ravallion y Datt, 2002; Montalvo y Ravallion, 2010; Loayza y Raddatz, 2010).

En la literatura existe un debate sobre los distintos mecanismos de transmisión del crecimiento económico que pueden ocasionar una reducción de la pobreza. Hay una corriente en la literatura que plantea que el crecimiento de un sector que hace uso intensivo del trabajo puede incrementar el nivel de empleo. En este contexto, los efectos del crecimiento en la pobreza dependen del tipo de empleos que se generen. Particularmente, en caso de que se generen empleos de mala calidad, es decir, con bajos salarios y pocas prestaciones sociales, es probable que el crecimiento económico no reduzca la pobreza. Por el contrario, la creación de empleos con salarios adecuados y prestaciones sociales podría incidir en la reducción de la pobreza (Alaimo *et al.*, 2015; Fosu, 2017; Ravallion y Chen, 2019).

Existe otra corriente de estudios que suponen que el crecimiento económico puede complementarse con programas sociales para reducir la pobreza. Por ejemplo, el estudio de Ferreira, Leite y Ravallion (2010) sugiere que para el caso de Brasil la pobreza logró disminuir durante el periodo 1993-2004, debido al dinamismo del sector terciario y una fuerte política de gasto social. De forma similar, el estudio de Sánchez Dávila (2023) muestra que, además del crecimiento económico, la política social ha incidido en la reducción de la pobreza en el largo plazo para un conjunto de países latinoamericanos. Asimismo, el estudio de Cammeraat (2020) sugiere que el gasto social orientado a las familias tiene un mayor impacto en la reducción de la pobreza en comparación con los programas dedicados a los adultos mayores, los desempleados y la vivienda. Estos estudios son útiles para comprender mejor por qué algunos países pueden lograr una mayor reducción de la pobreza aun cuando experimenten bajas tasas de crecimiento.

En la literatura se han propuesto otros mecanismos que inciden en la reducción de la pobreza, como son el papel de las instituciones y la desigualdad de los ingresos. Sin embargo, los resultados de los estudios

empíricos no logran establecer ningún consenso al respecto. Las razones que potencialmente pueden explicar dicha falta de consenso se relacionan con las diferencias en las estructuras de las economías, las capacidades de los individuos, el tamaño del sector público y el diseño de las políticas económicas. Además, las razones previamente mencionadas pueden explicar los efectos diferenciados de las crisis económicas y el aumento de la pobreza.

La literatura que estudia la relación entre el desempeño económico y los niveles de pobreza en México es relativamente escasa. La escasez de estudios se debe en buena medida a la falta de datos comparables en el tiempo acerca de la población en situación de pobreza. Los estudios más recientes sugieren que el bajo crecimiento de la economía mexicana ha ocasionado que la población en situación de pobreza, en el mejor de los casos, se reduzca muy lentamente (Sánchez, 2006; Millán *et al.*, 2020). Más aún, el estudio de Esquivel (2015) sugiere que el crecimiento experimentado por la economía mexicana a partir de 1992 no ha beneficiado a la población en situación de pobreza.

En nuestro conocimiento, la literatura a nivel estatal y municipal para el caso de México es aún más escasa. El estudio de Dávalos *et al.* (2015) muestra que durante el periodo 1990-2010 ocurrió un proceso de convergencia absoluta entre los municipios del país. En específico, los autores presentan evidencia de que los municipios más pobres crecieron más rápido que los más ricos. De forma similar, el estudio de López-Calva *et al.* (2022) muestra que, a pesar del estancamiento de la economía mexicana, la pobreza extrema se ha reducido a nivel municipal, debido principalmente a los programas de transferencias monetarias. Asimismo, Campos-Vázquez y Monroy-Gómez (2016) señalan que, durante el periodo 2005-2014, el crecimiento económico redujo la pobreza y su intensidad en un número reducido de entidades federativas.

El artículo que se presenta aquí tiene dos aportaciones importantes a la literatura sobre los efectos del desempeño económico a nivel estatal en México. La primera aportación consiste en calcular pronósticos económicos de largo plazo para las variables de Jalisco. La segunda aportación consiste en estudiar la incidencia del crecimiento económico sobre el empleo y la pobreza por ingresos laborales. Esta investigación utiliza un enfoque de análisis similar al propuesto por los estudios de Ruiz *et al.* (2024) y Ruiz y Anguiano (2024). En ambos casos, se estiman pronósticos

econométricos de largo plazo para la economía jalisciense. A diferencia de estos estudios, en esta investigación se calculan elasticidades con la finalidad de proponer alternativas de política económica para el futuro.

Metodología y base de datos

En esta investigación se emplea un enfoque cuantitativo para estimar pronósticos de largo plazo sobre el desempeño económico de Jalisco para el horizonte 2024-2030. La metodología usada extiende la propuesta por los estudios de Ruiz *et al.* (2024) y Ruiz y Anguiano (2024). En específico, se usan diversas técnicas de análisis estadístico para evaluar las tendencias de las variables y se estiman pronósticos econométricos de largo plazo de la producción, la actividad económica, el empleo y la pobreza estatal. Además, esta investigación se distingue de los estudios previamente mencionados al estimar elasticidades entre las variables pronosticadas.

El análisis estadístico se sustenta en el cálculo de estadísticas descriptivas y correlaciones *pairwise*. Las estadísticas descriptivas se usan para caracterizar el comportamiento histórico de las variables estatales e identificar sus principales tendencias. Los coeficientes de correlaciones *pairwise* se usan para estimar el grado de asociación lineal y las posibles interdependencias entre las variables. Los pronósticos econométricos se estiman mediante regresiones lineales usando el método de mínimos cuadrados ordinarios (MCO). Los pronósticos se usan para hacer inferencias sobre el valor futuro de las variables estatales. Particularmente, en este estudio estimamos predicciones puntuales y por intervalos.

La metodología usada para estimar los pronósticos tiene sus fundamentos en los modelos matemáticos de pronósticos y en los modelos con un horizonte de predicción de largo plazo.¹ El enfoque de pronósticos usado en esta investigación se sustenta en los siguientes supuestos: 1) la serie de referencia inicial es la serie de largo plazo del producto interno bruto (PIB) real de México incluida en la base de datos Long-Term Base-

¹ En la literatura econométrica se consideran como pronósticos de largo plazo aquellos cuyo horizonte de predicción es mayor a cinco años. Para una introducción a los modelos de pronósticos económicos de corto, mediano y largo plazo, ver Carnot *et al.* (2011, p. 9).

line Projections publicada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2024); 2) los modelos de pronósticos se basan en métodos de inferencia estáticos calculados mediante regresiones lineales simples;² 3) los intervalos de confianza de los pronósticos se calculan usando una distribución t de Student y un nivel de confianza del 95 %, y 4) los pronósticos suponen que la economía jalisciense seguirá su comportamiento inercial en el largo plazo.

El análisis de elasticidades se usa para analizar las interrelaciones entre las variables y para simular diversos escenarios prospectivos. Particularmente, las elasticidades son medidas de la sensibilidad de una variable y ante las variaciones de otra variable x . Estas medidas tienen la ventaja analítica de que son independientes de las unidades de medición de dichas variables. Esto ocurre porque la elasticidad ε_{y-x} se define como la variación porcentual de una variable dividida entre la variación porcentual de la variable x .³ En esta investigación, las elasticidades se calculan usando los valores históricos y los pronósticos de las tasas de crecimiento de la producción, la actividad económica, el empleo y la pobreza estatal. Así, la elasticidad ε_{y-x} en el periodo t se define mediante la siguiente expresión:

$$\varepsilon_{y-x} = \frac{TCy_t}{TCx_t} = \frac{\left(\frac{y_t - y_{t-1}}{y_{t-1}}\right)}{\left(\frac{x_t - x_{t-1}}{x_{t-1}}\right)} \quad t = 1, 2, 3, \dots, T \quad (1)$$

Donde TCx_t y TCy_t se refieren a las tasas de crecimiento de las variables x e y en el periodo t . Esta definición implica que cada periodo de tiempo t tiene una elasticidad distinta. Por esta razón, aquí se estima la elasticidad promedio $\overline{\varepsilon}_{y-x}$ a partir de los promedios de las tasas anuales de crecimiento:

² Los enfoques de inferencia estáticos suponen relaciones estrictamente contemporáneas entre las variables estudiadas.

³ El análisis de elasticidades provee información útil sobre las interacciones entre variables. Específicamente, la elasticidad denota cómo reaccionará la variable dependiente ante cambios en la variable independiente. Esta información puede ser útil para orientar la toma de decisiones porque permite prever o definir niveles óptimos, convenientes o eficientes (ver Varian, 2016, para una introducción sencilla al análisis de elasticidades).

$$\bar{\varepsilon}_{y-x} = \left(\frac{\sum_{t=1}^{t=T} TCy_t}{T} \bigg/ \frac{\sum_{t=1}^{t=T} TCx_t}{T} \right) = \left(\frac{\sum_{t=1}^{t=T} TCy_t}{\sum_{t=1}^{t=T} TCx_t} \right) \quad (2)$$

La base de datos empleada en esta investigación se compone por series de datos de acceso abierto de la OECD y diversas fuentes gubernamentales de México. Las series de datos incluyen indicadores representativos de la producción nacional e indicadores estatales de la producción, las actividades económicas, el empleo y la pobreza por ingresos de Jalisco.⁴ Todas las series, exceptuando el porcentaje de la población en pobreza, se expresan en términos de tasas de crecimiento anuales por consistencia y comparabilidad metodológica. La muestra de datos históricos comprende 33 observaciones anuales para el periodo comprendido entre los años de 1991 a 2023.⁵ Las series en cuestión las denominamos, de aquí en adelante, como las series de datos históricas para distinguirlas de los pronósticos. La tabla 1 muestra las series de datos usadas en esta investigación, sus fuentes y los años para los cuales hay datos disponibles.

En este punto se debe enfatizar que la metodología propuesta en este estudio tiene tres objetivos: primero, estudiar el comportamiento histórico y las tendencias de la producción, las actividades económicas, el empleo formal y la pobreza estatal en el periodo 1991-2023; segundo, estimar pronósticos de largo plazo de las variables estatales para el horizonte 2024-2030, y, por último, calcular las elasticidades promedio usando las variables históricas y sus respectivos pronósticos. Estos objetivos son relevantes para comprender algunos aspectos del comportamiento de la economía jalisciense y para proponer alternativas para el diseño de políticas públicas que promuevan el desempeño económico estatal.

⁴ En el contexto de análisis económico regional, el concepto de producción se refiere al valor total de bienes y servicios finales producidos en un periodo específico. Por otro lado, la actividad económica es un concepto más amplio que abarca la producción de bienes y servicios finales, así como el conjunto de transacciones, procesos productivos y dinámicas económicas en el estado tales como las actividades intermedias, el empleo y otros indicadores de desempeño económico que no necesariamente se reflejan en el pib.

⁵ Esta periodicidad se obtiene utilizando los datos anuales disponibles, o bien, cuando es necesario se usan los datos correspondientes al mes de diciembre o del cuarto trimestre de cada año.

Tabla 1. Series de datos históricas, fuentes y periodo analizado		
Serie de datos históricos	Fuente	Periodo analizado
PIB de México	OECD (2023)	1991-2060
PIBE de Jalisco	INEGI	1991-2022
Indicador Trimestral de la Actividad Económica de Jalisco	INEGI	1991-2023
Trabajadores asegurados ante el IMSS en Jalisco	IMSS	1998-2023
Porcentaje de la población en pobreza por ingresos laborales en Jalisco	Coneval	2006-2023
Población ocupada por sector de actividad económica de México y Jalisco	INEGI	2017-2024

Fuente: elaboración propia.

Notas: las series de datos históricas incluyen los datos disponibles para cada variable analizada. La serie PIB de México está medida anualmente en términos constantes, considerando millones de dólares estadounidenses ajustados por paridad de poder de compra (PPC) del 2015. La serie del Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAE) incluye valores retropolados y desestacionalizados del cuarto trimestre de cada año y su periodo base es el 2018. La serie del PIB se expresa en millones de pesos constantes a precios del 2018. La serie de trabajadores asegurados ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en Jalisco incluye el total de puestos de trabajo permanentes y eventuales registrados al mes de diciembre de cada año. La serie porcentaje de población en pobreza por ingresos laborales de Jalisco incluye los porcentajes de la población de Jalisco por debajo de las líneas de pobreza por ingresos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) correspondientes al cuarto trimestre de cada año.

Finalmente, es importante reconocer que la metodología empleada tiene algunas limitaciones que se señalan a continuación: primero, la robustez estadística de las estimaciones se define por las características y particularidades de las series de datos históricas; segundo, las regresiones usadas para estimar los pronósticos pueden tener bajos niveles de bondad de ajuste porque los mismos asumen relaciones lineales entre las variables y porque suponen un enfoque de inferencia estadística estático; y, tercero, los escenarios prospectivos pueden tener sesgos debido a la ausencia de indicadores institucionales a nivel estatal. Estas limitaciones metodológicas y analíticas constituyen posibles líneas de investigación a futuro.

Análisis de estadística descriptiva

En esta sección se estudia el desempeño de largo plazo de la producción, la actividad económica, el empleo y la pobreza por ingresos en Jalisco. En específico, se presenta la estadística descriptiva de las series de datos históricas y de las predicciones puntuales expresadas en términos de sus unidades de medición y tasas anuales de crecimiento. Las estimaciones de las estadísticas descriptivas se presentan en tablas divididas en dos paneles. El primer panel incluye las estimaciones asociadas a las series de datos históricas del periodo 1991-2023. El segundo panel incluye las estimaciones asociadas a las series de predicciones puntuales del periodo 2024-2030.

Tabla 2. Estadística descriptiva de las series de datos históricas y las predicciones puntuales

Estadístico	PIB de México	PIBE de Jalisco	ITAAE	Trabajadores asegurados ante el IMSS en Jalisco	Porcentaje de la población en pobreza por ingresos laborales en Jalisco
Series de datos históricas (1991-2023)					
Media	1 957 458.00	136 885.70	78.49	1 355 420	28.9124
Máximo	2 528 565.00	186 197.40	105.23	1 995 357	33.8922
Mínimo	1 328 817.00	94 745.61	54.48	862 479	22.0260
Desv. Est.	363 453.80	27 530.00	15.92	342 970	3.2988
C.V.	0.1857	0.2011	0.2028	0.2530	0.1141
Sesgo	-0.2122	0.1168	0.1360	0.4248	-0.2190
Curtosis	1.8819	1.8758	1.7960	1.8431	2.2052
Jarque-Bera	1.9665	1.8128	2.0950	2.3176	0.6520
P-Value	0.3741	0.4040	0.3508	0.3139	0.7218
Observaciones	33	33	33	27	19
Series de datos predicciones puntuales (2024-2030)					
Media	2 795 495.00	206 684.20	115.89	2 302 424	20.4872
Máximo	3 027 560.00	224 527.70	124.94	2 560 323	21.6241

Continúa...

Tabla 2. Estadística descriptiva de las series de datos históricas y las predicciones puntuales

Estadístico	PIB de México	PIBE de Jalisco	ITAE	Trabajadores asegurados ante el IMSS en Jalisco	Porcentaje de la población en pobreza por ingresos laborales en Jalisco
Series de datos predicciones puntuales (2024-2030)					
Mínimo	2 592 547.00	191 097.50	107.78	2 066 966	19.3071
Desv. Est.	158 626.50	12 189.08	6.2363	178 372	0.8426
C.V.	0.0567	0.0590	0.0538	0.0775	0.0411
Sesgo	0.1669	0.1685	0.1379	0.1191	-0.0431
Curtosis	1.7352	1.7361	1.7368	1.7494	1.7160
Jarque-Bera	0.4991	0.4991	0.4876	0.4727	0.4830
P-Value	0.7792	0.7792	0.7837	0.7895	0.7855
Observaciones	7	7	7	7	7

Fuente: elaboración propia con datos de la OECD, INEGI, IMSS y Coneval.

Notas: las series analizadas incluyen los valores históricos de las variables y las predicciones puntuales. El número de observaciones para el conjunto de series de datos históricas difiere debido a la disponibilidad de información en fuentes oficiales. Las series de datos de predicciones puntuales incluyen los valores estimados por los pronósticos econométricos. C.V. es el acrónimo de coeficiente variación. La hipótesis nula de la prueba de Jarque-Bera es que la serie se distribuye normalmente.

La tabla 2 muestra la estadística descriptiva de las series históricas expresadas en sus unidades de medición originales. La tabla muestra que la producción, la actividad económica y el empleo de Jalisco crecerán durante el periodo 2024-2030. Asimismo, la tabla sugiere que el porcentaje de la población en pobreza por ingresos laborales se reducirá aproximadamente en ocho puntos porcentuales durante el mismo periodo. La tabla también muestra que la producción y la actividad económica jalisciense han sido relativamente más volátiles en comparación con la producción nacional, de acuerdo con el coeficiente de variación estimado para dichas variables. La tabla también muestra que las series se distribuyen normalmente.

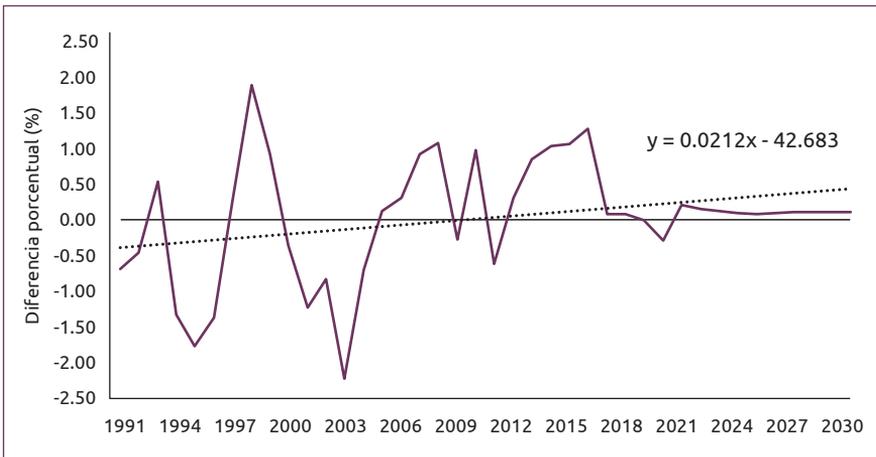
Tabla 3. Estadística descriptiva de las series de datos históricas y las predicciones puntuales en tasas anuales de crecimiento

Estadístico	PIB de México	PIBE de Jalisco	ITAAE	Trabajadores asegurados ante el IMSS en Jalisco	Porcentaje de la población en pobreza por ingresos laborales en Jalisco
Series de datos históricas (1991-2023)					
Media	2.16	2.24	2.16	3.30	-1.49
Máximo	7.20	8.08	8.27	7.40	9.68
Mínimo	-8.65	-8.09	-7.96	-2.17	-10.24
Desv. Est.	3.51	3.76	3.26	2.30	6.20
C.V.	1.63	1.67	1.51	0.70	-4.16
Sesgo	-1.49	-1.42	-0.78	-0.69	0.36
Curtosis	5.2743	4.8513	4.2435	3.2537	2.1293
Jarque-Bera	19.3975	15.8590	5.4789	2.1162	0.9477
P-Value	0.0001	0.0004	0.0646	0.3471	0.6226
Observaciones	33	33	33	27	19
Series de datos predicciones puntuales (2024-2030)					
Media	2.61	2.71	2.48	3.63	-1.86
Máximo	2.86	2.98	2.67	3.75	-1.57
Mínimo	2.04	2.12	2.08	3.35	-2.00
Desv. Est.	0.28	0.29	0.20	0.14	0.15
C.V.	0.11	0.11	0.08	0.04	-0.08
Sesgo	-1.19	-1.19	-1.19	-1.19	1.19
Curtosis	3.3309	3.3309	3.3309	3.3314	3.3309
Jarque-Bera	1.6945	1.6945	1.6945	1.6950	1.6945
P-Value	0.4286	0.4286	0.4286	0.4285	0.4286
Observaciones	7	7	7	7	7

Fuente: elaboración propia con datos de la OECD, INEGI, IMSS y Coneval.

Notas: las series analizadas incluyen los valores históricos de las variables y las predicciones puntuales expresadas en tasas anuales de crecimiento. El número de observaciones para el conjunto de series de datos históricas difiere debido a la disponibilidad de información en fuentes oficiales. Las series de datos de predicciones puntuales incluyen los valores estimados por los pronósticos econométricos. C.V. es el acrónimo de coeficiente variación. La hipótesis nula de la prueba de Jarque-Bera es que la serie se distribuye normalmente.

La tabla 3 muestra las series expresadas en términos de tasas anuales de crecimiento. La tabla muestra que las variables estatales crecerán de manera desigual durante el periodo 2024-2030. En específico, los pronósticos muestran que el empleo crecerá a una tasa mayor en comparación con la producción y la actividad económica estatal. Además, las estimaciones muestran que el crecimiento de la actividad económica jalisciense será relativamente menor al de la producción estatal. Estos hallazgos sugieren que, potencialmente, la economía jalisciense experimentará pérdidas de productividad laboral. Finalmente, la misma tabla sugiere que el porcentaje de la población estatal en pobreza por ingresos laborales disminuirá en una tasa relativamente alta durante el periodo pronosticado.



Gráfica 1. Diferencia porcentual entre $y =$ tasas anuales de crecimiento de la producción nacional y de Jalisco (1991-2030).

Fuente: elaboración propia con datos de INEGI (2024a; 2024b) y OECD (2024).

Nota: las diferencias porcentuales se calculan usando las series de datos históricas para el periodo 1991-2023, y las predicciones puntuales para el periodo 2024-2030. Valores positivos denotan que las tasas jaliscienses anuales de crecimiento superan a las tasas nacionales. La línea de tendencia se calcula usando un modelo de regresión lineal simple.

Los hallazgos mostrados en las tablas 2 y 3 sugieren la conveniencia de adoptar ciertas políticas públicas en Jalisco. En específico, los pronósticos puntuales sugieren que las políticas debieran centrarse en incentivar la actividad económica estatal y fomentar el empleo. Esto se justifica, ya que las tasas de crecimiento de dichas variables perderán dinamismo en com-

paración con la producción nacional.⁶ En este contexto, suponiendo que se mantienen las tendencias prevalecientes, es posible que la velocidad de la reducción de la pobreza estatal sea menor a lo pronosticado. Por lo tanto, la implicación de estos hallazgos es que las reformas debieran orientarse a promover la actividad económica y la productividad para mejorar los ingresos y la estabilidad laboral de los trabajadores.

La figura 1 muestra las diferencias porcentuales entre las tasas anuales de crecimiento de la producción nacional y de Jalisco. Las fluctuaciones de la gráfica sugieren que a partir del 2005 el crecimiento de la producción jalisciense ha superado la nacional. Más aún, la línea de tendencia estimada mediante una regresión lineal sugiere que, en promedio, el crecimiento de la producción de Jalisco superará marginalmente al nacional en el largo plazo. La tendencia positiva puede indicar oportunidades para que Jalisco consolide el crecimiento sostenido de la producción. En específico, las políticas deberían enfocarse en apoyar sectores estratégicos como el de servicios, que ha impulsado el desempeño económico estatal.

Tabla 4. Correlaciones *pairwise* de las series de datos históricas en tasas anuales de crecimiento (1991-2023)

Correlación <i>p-value</i>	PIB de México	PIBE de Jalisco	Indicador trimestral de la actividad económica de Jalisco	Trabajadores asegurados ante el IMSS	Porcentaje de la población en pobreza por ingresos en Jalisco
PIB de México	1.0000				
	-				
PIBE de Jalisco	0.9655	1.0000			
	0.0000				

Continúa...

⁶ Esta afirmación se sustenta en las diferencias entre los promedios de las tasas anuales de crecimiento de las variables durante los periodos 2024-2030 y 1991-2023. La diferencia entre los promedios de las tasas del pib de México asciende a 0.45 puntos porcentuales (2.61-2.16). La diferencia entre los promedios de las tasas del itaee de Jalisco asciende a 0.32 puntos porcentuales (2.48-2.16). La diferencia entre los promedios de las tasas de los trabajadores asegurados ante el imss en Jalisco asciende a 0.33 puntos porcentuales (3.63-3.30).

Tabla 4. Correlaciones *pairwise* de las series de datos históricas en tasas anuales de crecimiento (1991-2023)

Correlación <i>p-value</i>	PIB de México	PIBE de Jalisco	Indicador trimestral de la actividad económica de Jalisco	Trabajadores asegurados ante el IMSS	Porcentaje de la población en pobreza por ingresos en Jalisco
ITAE de Jalisco	0.7645	0.8091	1.0000		
	<i>0.0000</i>	<i>0.0009</i>			
Trabajadores asegurados ante el IMSS en Jalisco	0.7180	0.8043	0.7796	1.0000	
	<i>0.0001</i>	<i>0.0001</i>	<i>0.0002</i>		
Porcentaje de la población en pobreza por ingresos laborales de Jalisco	-0.3771	-0.3876	-0.2932	-0.5588	1.0000
	<i>0.1230</i>	<i>0.1121</i>	<i>0.2376</i>	<i>0.0159</i>	

Fuente: elaboración propia con datos de OECD (2024), INEGI (2024a; 2024b), IMSS (2024) y Coneval (2024).

Notas: las series de datos históricas incluyen datos de tasas anuales de crecimiento para el periodo 1991-2023. Las series incluyen los datos disponibles para cada variable analizada. Los valores de los coeficientes de correlación *pairwise* en negrita denotan que las correlaciones son estadísticamente significativas considerando un nivel de confianza del 95 %. Los valores en cursiva se refieren a los *p-values* asociados a los coeficientes de correlación.

La tabla 4 muestra las correlaciones *pairwise* de las series de datos históricas expresadas en términos de tasas anuales de crecimiento. La tabla muestra que existen correlaciones positivas y significativas entre las variables que miden la actividad económica nacional y estatal. Particularmente, la correlación entre las series del PIB (0.9655) sugiere que la producción de Jalisco ha estado estrechamente vinculada con la producción nacional. La tabla también confirma que las series de actividad económica y empleo estatal están relativamente más correlacionadas con la producción estatal

(respectivamente, 0.8091 y 0.8043) que con la producción nacional. Asimismo, la tabla muestra una correlación negativa y significativa entre la serie de pobreza y el empleo estatal (-0.5588). Estos hallazgos implican que la generación de empleos podría incidir en la disminución de las tasas de pobreza por ingresos en el estado.

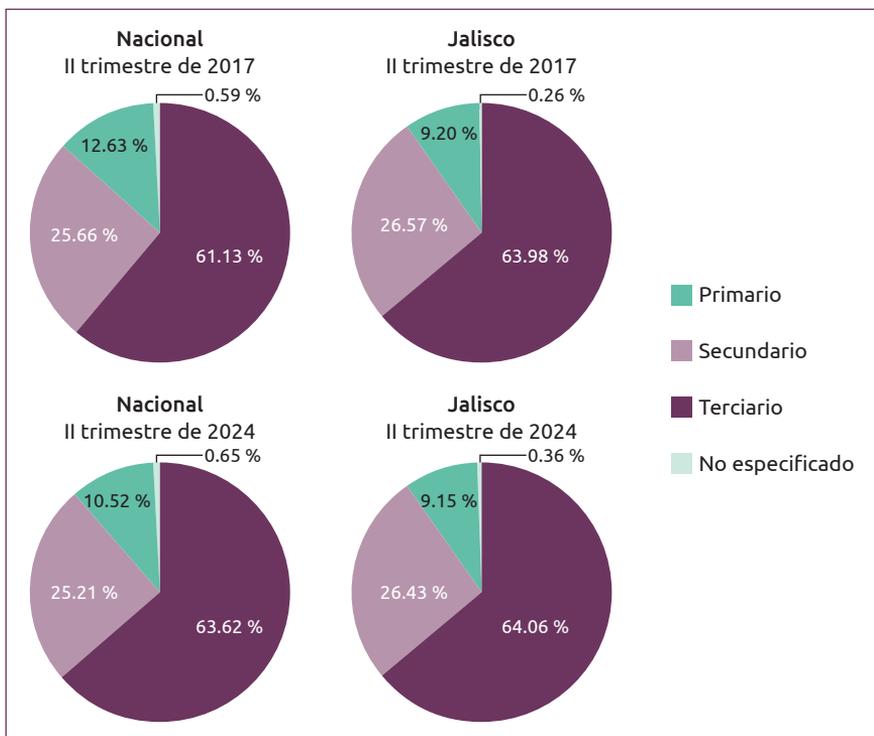


Figura 1. Población ocupada por sector económico en México y Jalisco (2017-2024).

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) de INEGI.

Notas: los valores corresponden a las proporciones de personas ocupadas por sector de la actividad económica. Las series comprenden los valores disponibles al cierre del segundo trimestre de 2017 y 2024.

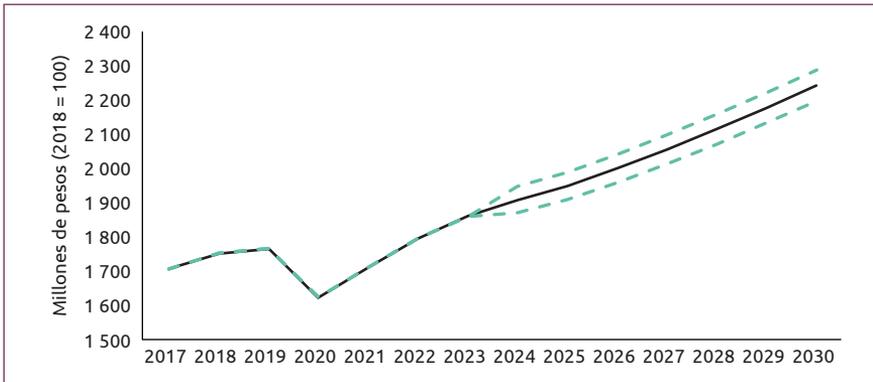
La figura 1 muestra los porcentajes de la población ocupada en México y Jalisco durante los años 2017 y 2024. Los porcentajes evidencian que la población ocupada nacional y estatal laboró principalmente en los sectores terciario y secundario. Más aún, la comparación entre ambos años sugiere que la población ocupada en el sector terciario se ha incrementado con el

paso del tiempo y la del sector primario ha disminuido. En el caso de Jalisco, los porcentajes muestran que en el año 2024 el porcentaje de la población ocupada en el sector terciario fue de 64.06 %; en el sector secundario, de 26.43 % y, en el sector primario, de 9.15 %. Estos hallazgos, combinados con aquellos de la gráfica 1 y la tabla 4, sugieren la pertinencia de establecer políticas orientadas a promover la producción y el empleo formal en el sector terciario. Esto podría favorecer el desempeño económico y reducir la pobreza estatal en el largo plazo.

Los hallazgos de esta sección pueden sintetizarse de la siguiente manera: 1) la producción estatal seguirá creciendo a un ritmo mayor que su contraparte nacional durante el periodo 2024-2030; 2) la actividad económica estatal crecerá a una tasa menor que la producción jalisciense, lo que podría implicar pérdidas de productividad en el largo plazo; 3) la cantidad de trabajadores asegurados ante el IMSS en el estado crecerá a una tasa mayor que la producción y las actividades económicas; 4) en caso de que prevalezcan las tendencias recientes, el porcentaje de la población en pobreza por ingresos laborales podría reducirse hasta ocho puntos porcentuales en el largo plazo, y 5) la población ocupada en Jalisco ha laborado principalmente en actividades del sector terciario.

Análisis de los pronósticos de largo plazo (2024-2030)

En esta sección se muestran gráficamente las tendencias de las series de datos históricas y los pronósticos para Jalisco durante el periodo 2024-2030. La gráfica 2 muestra la serie de largo plazo y los intervalos de confianza de las predicciones puntuales asociadas al producto interno bruto estatal (PIBE) de Jalisco. La gráfica 3 muestra la serie de largo plazo y los intervalos de confianza de las predicciones puntuales asociadas al ITAEE. La gráfica 4 muestra la serie de largo plazo y los intervalos de confianza de las predicciones puntuales asociadas a los trabajadores asegurados ante el IMSS en Jalisco. Por último, la gráfica 5 muestra la serie de largo plazo y los intervalos de confianza de las predicciones puntuales asociadas al porcentaje de la población en pobreza por ingresos laborales.



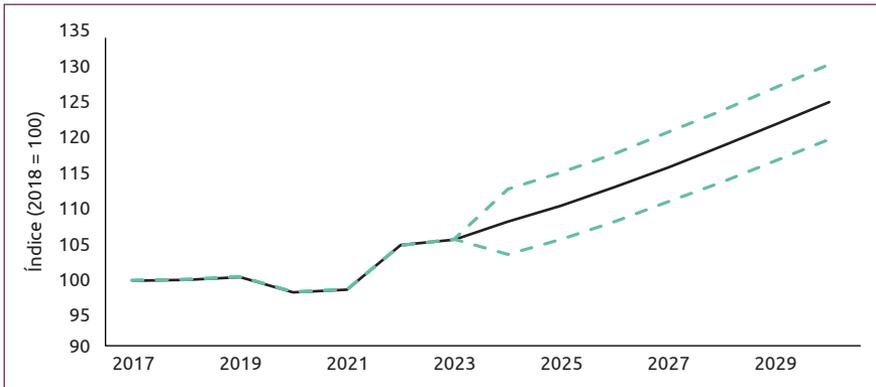
Gráfica 2. PIB de Jalisco (2017-2030) (serie de largo plazo e intervalos de confianza de las predicciones puntuales).

Fuente: estimaciones propias con datos de la OECD (2024) e INEGI (2024a; 2024b).

Notas: la serie de largo plazo del PIB de Jalisco se pronosticó usando datos para el periodo 1991-2023. Los valores de la serie se expresan en pesos constantes de 2018. La línea negra (sólida) comprende los valores de la serie de largo plazo, incluyendo los datos históricos (periodo 2017-2022) y las predicciones puntuales (2023-2030). Las líneas rosas punteadas muestran los intervalos de confianza de las predicciones puntuales, considerando un nivel de confianza estadística del 95 %.

La gráfica 2 muestra la tendencia de la serie de datos históricos y los pronósticos del PIB de Jalisco. La gráfica muestra que la producción estatal se contrajo en 2020 debido al impacto de la pandemia de la covid-19. Además, se observa que la producción se recuperó gradualmente hasta retomar su tendencia de crecimiento en 2022. Los intervalos de confianza sugieren que el pronóstico de la producción de Jalisco para 2024 oscilará entre 1 871.97 y 1 949.97 millones de pesos constantes (MDPC). Asimismo, el pronóstico de la producción estatal para 2030 oscilará entre 2 199.59 y 2 290.96 MDPC. Estos intervalos reflejan la sensibilidad de los pronósticos ante los factores económicos, externos e internos, que determinan la actividad productiva del estado.⁷

⁷ Entre estos factores, se incluyen posibles variaciones en la demanda, fluctuaciones en los precios de los insumos y cambios en las políticas fiscales y monetarias a nivel nacional.

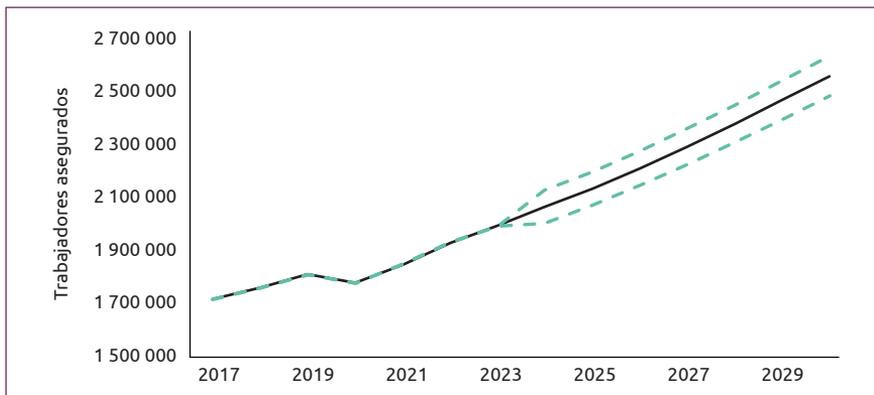


Gráfica 3. Actividad económica de Jalisco (2017-2030) (serie de largo plazo e intervalos de confianza de las predicciones puntuales).

Fuente: estimaciones propias con datos de la OECD (2024) e INEGI (2024a; 2024b).

Notas: la serie de largo plazo del ITAEE de Jalisco se pronosticó usando datos para el periodo 1991-2023. La serie considera como periodo base el 2018. La línea negra (sólida) comprende los valores de la serie de largo plazo, incluyendo los datos históricos (periodo 2017-2022) y las predicciones puntuales (2023-2030). Las líneas rosas punteadas muestran los intervalos de confianza de las predicciones puntuales, considerando un nivel de confianza estadística del 95 %.

La gráfica 3 muestra la tendencia de la serie de datos históricos y los pronósticos de la actividad económica estatal. La gráfica confirma que la actividad económica creció constantemente hasta que irrumpió la pandemia de la covid-19. Asimismo, la gráfica sugiere que el proceso de recuperación de la actividad económica ha sido escalonado y comenzó a ralentizarse durante 2022. Las predicciones puntuales y los intervalos sugieren que la actividad económica seguirá creciendo a una tasa anual promedio de 2.48 % durante el periodo 2024-2030. Así, el pronóstico de la actividad económica indica el valor de la serie, que oscilará entre los 103.13 y 112.43 puntos hacia el final del 2024. El pronóstico de 2030 señala que la misma variable oscilará entre los 119.55 y 130.32 puntos.



Gráfica 4. Trabajadores asegurados ante el IMSS en Jalisco (2017-2030) (serie de largo plazo e intervalos de confianza de las predicciones puntuales).

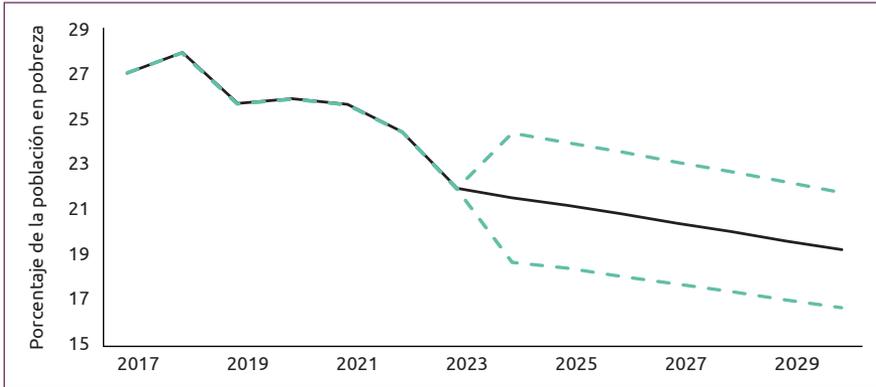
Fuente: estimaciones propias con datos del IMSS (2024).

Notas: la serie de largo plazo de los trabajadores asegurados ante el IMSS en Jalisco se pronosticó usando datos para el periodo 1991-2023. La línea negra (sólida) comprende los valores de la serie de largo plazo, incluyendo los datos históricos (periodo 2017-2022) y las predicciones puntuales (2023-2030). Las líneas verdes punteadas muestran los intervalos de confianza de las predicciones puntuales, considerando un nivel de confianza estadística del 95 %.

La gráfica 4 muestra la tendencia de la serie de datos históricos y de los pronósticos de la cantidad de trabajadores asegurados ante el IMSS en Jalisco. La gráfica muestra que, durante la pandemia, el empleo formal experimentó un comportamiento relativamente más estable que la producción y la actividad económica estatal. En específico, el empleo retomó su tendencia de crecimiento desde 2021 y se ha mantenido estable. Las predicciones puntuales también confirman que el empleo seguirá creciendo en el largo plazo. Así, el pronóstico para el empleo al final de 2024 podría oscilar entre los 2.00 y 2.13 millones de trabajadores asegurados. Asimismo, el pronóstico para 2030 sugiere que la variable en cuestión oscilará entre los 2.48 y 2.63 millones de trabajadores asegurados.

La gráfica 5 muestra la tendencia y los pronósticos del porcentaje de la población estatal en pobreza por ingresos laborales. La gráfica muestra que la pobreza experimentó fluctuaciones significativas durante el periodo 2017-2021. Sin embargo, las predicciones puntuales indican la existencia de una tendencia de reducción sostenida de la pobreza en el largo plazo. En específico, el pronóstico del porcentaje de la población estatal en pobreza de 2024 oscilará entre los 18.76 y 24.48 puntos porcentuales. Además, el pronóstico de 2030 sugiere que dicha variable oscilará entre los 16.74 y 21.86

puntos porcentuales. Estos resultados proponen que políticas económicas orientadas a mejorar los ingresos laborales, la promoción del empleo formal y el aumento de la capacitación y la productividad laboral podrían acelerar la reducción de la pobreza en el estado.



Gráfica 5. Porcentaje de la población en pobreza por ingresos laborales en Jalisco (2017-2030) (serie de largo plazo e intervalos de confianza de las predicciones puntuales).

Fuente: estimaciones propias con datos del Coneval (2024).

Notas: la serie de largo plazo del porcentaje de la población en pobreza por ingresos laborales de Jalisco se pronosticó usando datos para el periodo 1991-2023. La línea negra (sólida) comprende los valores de la serie de largo plazo incluyendo los datos históricos (periodo 2017-2022) y las predicciones puntuales (2023-2030). Las líneas rosas punteadas muestran los intervalos de confianza de las predicciones puntuales, considerando un nivel de confianza estadística del 95 %.

La tabla 5 muestra las elasticidades de la producción, el empleo, la pobreza por ingresos laborales y la actividad económica de Jalisco. Los valores de la tabla muestran el cambio porcentual esperado a un incremento de cien puntos porcentuales de la variable correspondiente en cada fila. Así, estos valores permiten entender la sensibilidad de cada indicador económico ante variaciones en diversos sectores de la economía. La columna con los promedios se calcula usando los valores absolutos de las elasticidades. Esto permite capturar la magnitud promedio de la respuesta de cada indicador, independientemente de la dirección del cambio, y proporciona una medida comparable entre todas las variables. Con fines comparativos, las elasticidades se calculan usando las series de datos históricas y las predicciones puntuales.

La tabla 5 sugiere que las elasticidades de las variables estatales que consideran las series de datos históricas y las predicciones puntuales son heterogéneas. Más aún, la tabla muestra que las variaciones porcentuales en la pobreza laboral y la actividad económica inducen los cambios más significativos en los demás indicadores estatales. Por ejemplo, en lo que respecta a las series de datos históricas (2017-2023), una disminución del 100 % en la pobreza laboral se asocia con un incremento del 171.28 % en la producción, 294.65 % en el empleo y 154.83 % en la actividad económica. Un incremento del 100 % en la actividad económica estatal se asocia con incrementos del 110.63 % en la producción, 190.31 % en el empleo, y con una reducción de la pobreza del 64.49 %.

Tabla 5. Elasticidades porcentuales de los indicadores económicos de Jalisco (2017-2030)					
Variable	Elasticidades (%)				
Series de datos históricas (2017-2023)					
Variación del 100 %	Producción	Empleo	Pobreza laboral	Actividad económica	Promedio
Producción	100.00	172.03	-58.38	90.39	105.20
Empleo	58.13	100.00	-33.94	52.55	61.15
Pobreza laboral	-171.28	-294.65	100.00	-154.83	180.19
Actividad económica	110.63	190.31	-64.59	100.00	116.38
Series de predicciones puntuales (2024-2030)					
Variación del 100 %	Producción	Empleo	Pobreza laboral	Actividad económica	Promedio
Producción	100.00	133.76	-68.78	91.64	98.55
Empleo	74.76	100.00	-51.42	68.51	73.67
Pobreza laboral	-145.38	-194.77	100.00	-133.23	143.27
Actividad económica	109.12	145.97	-75.06	100.00	107.54

Fuente: estimaciones propias con datos de OECD (2024), INEGI (2024a; 2024b), IMSS y Coneval. Notas: las elasticidades se calculan considerando un incremento del 100 % en cada uno de los indicadores de las filas. La columna de promedios refleja el valor promedio de las elasticidades en términos absolutos. Los valores promedio permiten evaluar las magnitudes promedio de la sensibilidad de cada indicador económico sin considerar la dirección del efecto.

Los resultados de los cálculos de las elasticidades que usan las series de predicciones puntuales (2024-2030) son similares a los obtenidos mediante series históricas. En específico, una reducción del 100 % en la pobreza laboral se asocia con incrementos del 145.38 % en la producción, 194.47 % en el empleo formal y 133.23 % en la actividad económica. De forma similar, un incremento del 100 % en la actividad económica se asocia con incrementos del 109.12 % en la producción, 145.97 % en el empleo, y con una reducción del 75.06 % en la pobreza laboral en el estado. Así, los resultados validan que sería pertinente fomentar la generación de empleos con salarios dignos y promover la actividad económica para incentivar el desempeño económico estatal.

Finalmente, debe señalarse que los hallazgos del análisis de pronósticos prevén mejoras sostenidas en el desempeño económico estatal en el largo plazo. En este contexto, los pronósticos sugieren que 1) la producción, la actividad económica y el empleo formal se incrementarán de forma sostenida, aunque a diferente ritmo, durante el horizonte 2024-2030; 2) la pobreza por ingresos laborales disminuirá de forma sostenida; 3) el análisis de elasticidades sugiere que las variaciones en la pobreza por ingresos laborales y la actividad económica tienen un fuerte impacto en la producción y el empleo estatal, y 4) las políticas que mejoran los ingresos laborales y fomentan el empleo formal podrían acelerar la reducción de la pobreza y promover e incentivar un mejor desempeño de la economía estatal.

Conclusiones

En esta investigación se ha analizado el desempeño histórico de la economía jalisciense y se han estimado pronósticos de largo plazo para el horizonte 2024-2030. Hemos asumido que dicho desempeño económico se ha reflejado en las dinámicas y tendencias de la producción, el empleo, las actividades económicas y la pobreza. El enfoque metodológico usado considera el uso del análisis de estadística descriptiva, de correlaciones *pairwise*, el análisis de pronósticos y el cálculo de elasticidades entre las variables. La muestra ha incluido series estatales de la producción, la actividad económica, los trabajadores asegurados en el IMSS y de la pobreza

por ingresos laborales. Las series en cuestión comprenden datos anuales para el periodo 1991-2023.

Los hallazgos del análisis de estadística descriptiva muestran que la economía de Jalisco ha tenido un desempeño positivo durante el periodo analizado. Incluso se estimó que la producción estatal seguirá creciendo a un ritmo mayor en comparación con la producción nacional en el horizonte 2024-2030. Por el contrario, se identificó que las actividades económicas estatales crecerán a un ritmo menor que el de la producción estatal, lo que podría implicar pérdidas de productividad en el largo plazo. Cabe destacar que las tendencias estatales sugieren que el empleo formal crecerá a una tasa más alta en comparación con la producción y las actividades económicas. Asimismo, en caso de que prevalezcan las tendencias recientes, el porcentaje de la población en pobreza por ingresos laborales podría reducirse hasta ocho puntos porcentuales hacia 2030. Por último, se encontró que la población ocupada de Jalisco ha laborado principalmente en el sector terciario.

En lo que respecta al análisis de los pronósticos de largo plazo, se encontró que la producción, el empleo y las actividades económicas se incrementarán de forma sostenida hasta 2030. Sin embargo, los incrementos serán a diferentes ritmos. El empleo será la variable estatal con mayor crecimiento. Asimismo, el porcentaje de la población en pobreza por ingresos laborales mantendrá su tendencia histórica, y esta seguirá disminuyendo en los próximos años. Por otra parte, el análisis de elasticidades sugiere que las variaciones en la pobreza y la actividad económica tienen un fuerte impacto sobre la producción y el empleo estatales. Estos hallazgos reflejan la pertinencia de establecer políticas económicas que mejoren la calidad del empleo y la actividad económica en el estado. Estas políticas podrían acelerar la reducción de la pobreza e incentivar un mejor desempeño de la economía estatal.

Las implicaciones de política económica derivadas de este estudio también sugieren que es necesario implementar políticas que impulsen la competitividad de la economía de Jalisco. En específico, los análisis sugieren que las políticas que promovieran la actividad económica podrían reducir significativamente la pobreza en el estado. Asimismo, las políticas enfocadas en fomentar la generación de empleos con salarios justos y prestaciones sociales podrían impulsar la producción e incrementar el bienes-

tar económico de la población. En opinión de los autores, la promoción de la inversión en sectores estratégicos, como las manufacturas tecnológicas y los servicios especializados, podría facilitar la creación de empleos de calidad y reducir los porcentajes de la población en situación de pobreza.

Referencias

- ALAIMO, V., Bosch, M., Kaplan, D. S., Pagés, C. y Ripani, L. (2015). *Empleos para crecer*. Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Empleos-para-crecer.pdf>
- CAMMERAAT, E. (2020). The relationship between different social expenditure schemes and poverty, inequality and economic growth. *International Social Security Review*, 73(2), 101-123. <https://doi.org/10.1111/issr.12236>
- CAMPOS-VÁZQUEZ, R. y Monroy-Gómez-Franco, L. (2016). ¿El crecimiento económico reduce la pobreza en México? *Revista de Economía Mexicana*, 1(1), 140-185. <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econmex/01/04CamposVqz.pdf>
- CARNOT, N., Koen, V. y Tissot, B. (2011). *Economic Forecasting and Policy*. Palgrave MacMillan. <https://doi.org/10.1057/9780230306448>
- Coneval (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2024). Cuadros de indicadores ITLP 2T2024 [conjunto de datos]. https://www.coneval.org.mx/Medicion/Documents/ITLP_IS/2024/2T2024/Indicadores_ITLP_Septiembre_2024.zip
- DAVALOS, M., Esquivel, G., López-Calva, L. F. y Rodríguez-Castelán, C. (2015). *Convergence with Stagnation: Mexico's Growth at the Municipal level 1990-2010* [documento de trabajo 2015-001]. https://www.researchgate.net/publication/317077157_Convergence_with_Stagnation_Mexico%27s_Growth_at_the_Municipal_Level_1990-2010?channel=doi&linkId=592454bfaca27295a8b69a3f&showFulltext=true
- ESQUIVEL, G. (2015). *Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político*. Oxfam México. <https://oxfamemexico.org/desigualdad-extrema-en-mexico/>
- FERREIRA, F. H. G., Leite, P. G. y Ravallion, M. (2010). Poverty reduction without economic growth?: Explaining Brazil's poverty dynamics, 1985-2004. *Journal of Development Economics*, 93(1), 20-36. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2009.06.001>

- IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social) (2024). Consulta dinámica (CUBOS) [conjunto de datos]. http://cognos.imss.gob.mx/cubo_cp.asp
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2024a). Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal [conjunto de datos]. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/itaee/2018/tabulados/des/itaee_indice_retro.xlsx
- INEGI (2024b). Producto Interno Bruto por Entidad Federativa (PIBE). Año base 2018 [conjunto de datos]. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/pibent/2018/tabulados/ori/PIBE_r_1.xlsx
- LOAYZA, N. y Raddatz, C. (2010). The composition of growth matters for poverty alleviation. *Journal of Development Economics*, 93(1), 137-151. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2009.03.008>
- LÓPEZ-CALVA, L. F., Ortiz-Juárez, E. y Rodríguez-Castelán, C. (2022). Within-country poverty convergence: evidence from México. *Empirical Economics*, 62, 2547-2586. <https://doi.org/10.1007/s00181-021-02109-0>
- MILLAN, C. R., Camberos, M. C. y Bracamontes, J. N. (2020). Crecimiento económico, desigualdad y pobreza en México en el siglo XXI: ¿Crecimiento pro-poor? *Oikos Polis. Revista Latinoamericana de Ciencias Económicas y Sociales*, 5(2), 97-135.
- MONTALVO, J. G. y Ravallion, M. (2010). The pattern of growth and poverty reduction in China. *Journal of Comparative Economics*, 38(1), 2-16. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2009.10.005>
- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) (2024). Economic Outlook No 114 - December 2023 - Long-term baseline projections [conjunto de datos]. <https://doi.org/10.1787/039dc6d6-en>
- RAVALLION, M. y Datt, G. (2002). Why has economic growth been more pro-poor in some states in India than others? *Journal of Development Economics*, 68(2), 381-400. [https://doi.org/10.1016/S0304-3878\(02\)00018-4](https://doi.org/10.1016/S0304-3878(02)00018-4)
- RAVALLION, M. y Chen, S. (2019). Global poverty measurement when relative income matters. *Journal of Public Economics*, 177, 104046. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2019.07.005>
- RUIZ, A. y Anguiano, J. E. (2024). Pronósticos de largo plazo del desempeño económico de Zacatecas: Referentes para una agenda de políticas públicas. En J. L. Barragán, H. H. Pacheco, E. Ochoa y A. Ruíz (coords.). *Políticas Públicas, Economía y Desarrollo desde Un Enfoque Interdisciplinario* (pp. 10-38). Universidad Autónoma de Zacatecas/Taberna Librería Editores.

- RUIZ, A., García, N. y Anguiano, J. E. (2024). Desempeño económico 2023-2060. Una propuesta metodológica. En C. O. Avilés (coord.), *Jalisco a Futuro 2050. Jalisco Mañana* (pp. 541-580). Editorial Universidad de Guadalajara/Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo.
- SÁNCHEZ, A. (2006). Crecimiento económico, desigualdad y pobreza: una reflexión a partir de Kuznets. *Problemas del desarrollo*, 37(145), 12-30. <https://doi.org/10.22201/ieec.20078951e.2006.145.7613>.
- SÁNCHEZ, E. (2023). The impact of economic growth and social expenditure on poverty reduction. Panel VAR analysis for some Latin American Countries, 2000-2019. *Investigación Económica*, 83(4), 51-71.
- VARIAN, H. R. (2016). *Microeconomía Intermedia. Un Enfoque Actual* (9.ª ed.). Antoni Bosch Editor/Alfaomega Colombiana.

El turismo en Jalisco. Un recorrido por sus destinos

Carlos Gauna Ruíz de León
José Luis Santana Medina
Carlos Eduardo Flores Cárdenas

Introducción

El turismo es una de las actividades más extendidas en el estado de Jalisco. Por su ubicación, cuenta con importantes capacidades para el buen funcionamiento de la actividad, como un clima agradable la mayor parte del tiempo, una belleza paisajística con diversos entornos que permiten un contacto con la naturaleza, una riqueza cultural donde resaltan sus poblados típicos, tradiciones, comida, recintos culturales, lugares históricos, además de algunos vestigios prehispánicos que han venido ganando relevancia.

El estado cuenta con varios destinos de sol y playa; Puerto Vallarta es el más importante, además, es el segundo destino de este tipo en el país (después de Cancún, Quinta Roo), recibe cerca de cuatro millones de turistas al año, de los cuales el 40 % son extranjeros de forma preferente de Estados Unidos y Canadá. Ha formado un corredor con el vecino municipio de Bahía de Banderas, donde en conjunto reciben cerca de ocho millones de turistas al año (Datatur, 2024) y que utilizan la misma infraestructura de transporte (aéreo, terrestre y marítimo).

El repunte del turismo se ha dado en la costa sur de Jalisco, donde se están desarrollando importantes proyectos de turismo residencial y hay una tendencia al crecimiento del turismo convencional, de forma preferente nacional. Asimismo, se ha detonado el turismo de segunda residencia, de forma particular con extranjeros de la tercera edad que hacen estancias de varios meses.

Una de las actividades que más se han desarrollado en los últimos años es el turismo de reuniones, con importantes eventos nacionales e interna-

cionales que han posicionado a la ciudad de Guadalajara como una de las que mayor número de reuniones de negocios organiza en el año.

Muchas localidades han venido usando el turismo como un proyecto de diversificación económica, a partir de sus potencialidades, tanto naturales como culturales, así el Programa de Pueblos Mágicos de México (Sectur, 2024) ha distinguido a 12 localidades, con lo que se ha logrado un importante número de visitantes y, con ello, una derrama económica que permite demostrar el éxito de este proyecto. Con esa idea, muchas localidades, sin esta denominación, han iniciado proyectos de turismo que les permiten incorporarse a circuitos y así atraer visitantes.

En cuanto al turismo religioso, el estado cuenta con cuatro santuarios de relevancia nacional, tres católicos, San Juan de los Lagos, Talpa de Allende y Zapopan, y uno de la Iglesia de la Luz del Mundo, cuya sede principal está asentada en la ciudad de Guadalajara.

En los últimos años, a partir del uso intensivo de las plataformas digitales, se inició un tipo de turismo que renta casas en zonas turísticas a través de estos sitios, lo que ha ampliado la oferta turística, primero usando casas de segunda residencia y ahora edificaciones que están siendo construidas y compradas para este fin, de forma preferente en destinos de sol y playa, montaña (Mazamitla y Tapalpa) y en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG).

Junto a los importantes logros que ha tenido Jalisco con el turismo, también existen retos que deben ser atendidos con prontitud, para mantener el liderazgo y ampliar la cobertura. El principal tema tiene que ver con el cuidado del medio natural que es usado de forma intensiva y que, por su fragilidad, debe asegurarse su subsistencia, evitando su depredación, contaminación y pérdida del hábitat ambiental.

Otro elemento es el respeto a la cultura de los habitantes locales, pues se deben preservar los sitios de interés, como monumentos y edificaciones; pero también se deben atender las necesidades de las comunidades locales, donde es necesario realizar turismo sin perjudicar sus formas de vida y cultura.

Un elemento adicional tiene que ver con el ordenamiento urbano en zonas turísticas, donde se determinen los sitios habitacionales de los habitantes locales y las zonas donde se podrán desarrollar espacios turísticos, tanto de hospedaje como de ocio, tomando en este proceso de forma sustantiva el cuidado al medioambiente natural.

En este proceso debe quedar incluida la dotación de servicios públicos tanto para residentes como visitantes, además de la infraestructura de apoyo para el arribo y atención de los visitantes (carreteras, aeropuertos, lugares de esparcimiento, etcétera).

Las capacidades competitivas necesarias para mantener el liderazgo del turismo en el estado se contemplan, de forma preferente, en los siguientes aspectos: la renovación de los equipamientos turísticos de infraestructura, tanto hotelera como de servicios públicos, de transporte y de comunicaciones (telefonía e internet), la generación de nuevos atractivos y productos turísticos, la capacitación del empleo para atender de forma adecuada a los turistas que visitan nuestros destinos en el estado, y la mejora en la seguridad pública, tanto en delitos de alto impacto como los que son objeto de los turistas en las zonas de visita.

Datos estadísticos del turismo en Jalisco y sus principales destinos

La información estadística es indispensable para la toma de decisiones en términos de inversión y de operación en el turismo, es necesario conocer cuántos turistas nos visitan, de dónde provienen, cuáles son sus necesidades, gustos y aficiones; además de conocer la capacidad de atención a los visitantes, cuántos hoteles y unidades rentables se tienen en cada destino, de qué categoría son (de acuerdo al sistema de clasificación de establecimientos), qué atractivos se tienen y cuántas personas están ocupadas laboralmente en los diversos segmentos económicos de atención al turista.

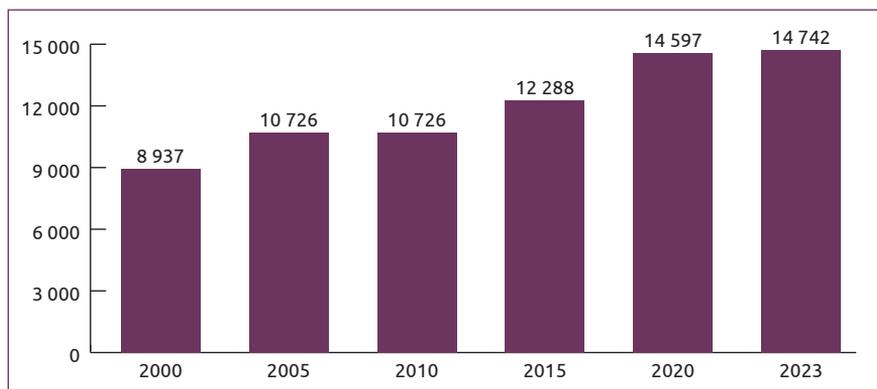
Existen para Jalisco dos fuentes de información estadística del turismo: *El Compendio Estadístico del Turismo de México* (Datatur, 2024), que desarrolla la Secretaría de Turismo Federal, y *El Anuario Estadístico del Turismo de Jalisco* (Secturjal, 2020), que desarrolla la Secretaría de Turismo del estado. En ambos existe información relevante, que para este trabajo tomaremos la que consideremos más adecuada. Debido a que existe información de mediados de la década de los ochenta, para este trabajo, que es mayormente descriptivo, solo tomaremos información a partir del 2000, con cortes quinquenales, salvo el último —que tomaremos los datos más cercanos, los cuales son de 2023—, por dos razones: para tener los datos

más cercanos a la fecha de elaboración, y porque los datos de 2020 están afectados por la crisis global sanitaria de la covid-19 que alteró de manera significativa la actividad turística.

Oferta turística del estado de Jalisco

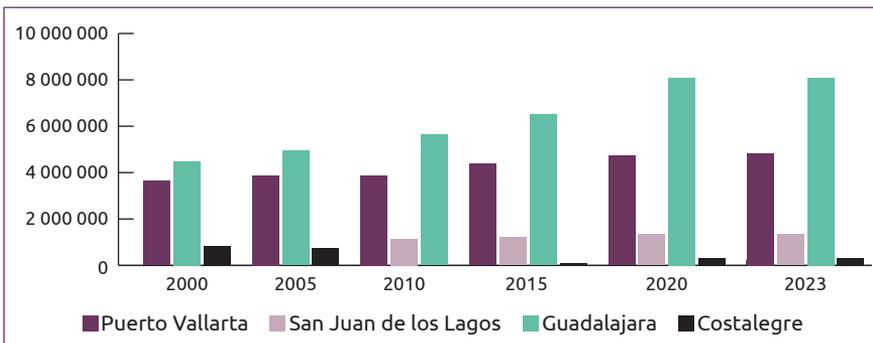
En Jalisco se tienen en 2023 más de catorce millones y medio de cuartos disponibles (gráfica 1), el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) tiene el 54 %; Puerto Vallarta, el 32 %; San Juan de los Lagos, el 9 %; Costalegre, el 2 %, y el resto del estado tiene el 3 % (gráfica 2) (Datatur, 2024).

Entre 2010 y 2020 se tuvo el mayor incremento de cuartos disponibles en el estado, al tener un incremento del 26 % (gráfica 1), el cual está determinado por el importante crecimiento de la oferta hotelera en la AMG (43 %), mientras que Puerto Vallarta creció al 21 % y San Juan de los Lagos al 17 % (gráfica 2) (Datatur, 2024).



Gráfica 1. Cuartos disponibles en Jalisco.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Datatur (2024).

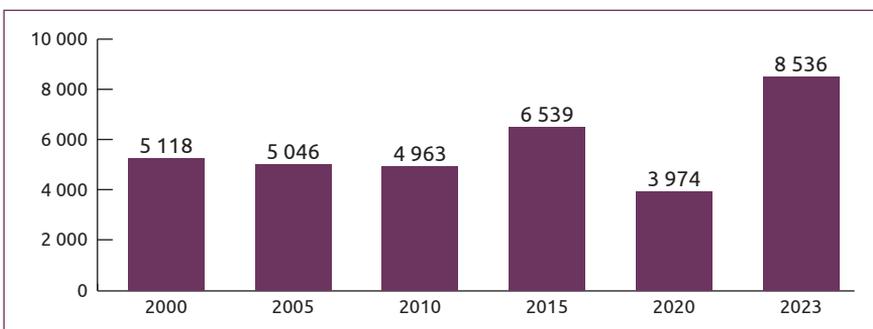


Gráfica 2. Cuartos disponibles por destino.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Datatur (2024).

En 2023 se tuvo más de ocho millones y medio de cuartos ocupados, teniendo un porcentaje de ocupación (cuartos ocupados entre cuartos disponibles) del 57 % (gráfica 3); de los cuartos ocupados, el 52 % corresponde a Guadalajara, el 41 % a Puerto Vallarta, el 5 % a San Juan de los Lagos, el 1 % a Costalegre, y el otro 1 % al resto del estado (gráfica 4). Es importante mencionar que Puerto Vallarta tiene la mejor relación entre cuartos disponibles y cuartos ocupados en el estado, pues, del 32 % en cuartos disponibles, tiene una ocupación del 41 % (Datatur, 2024).

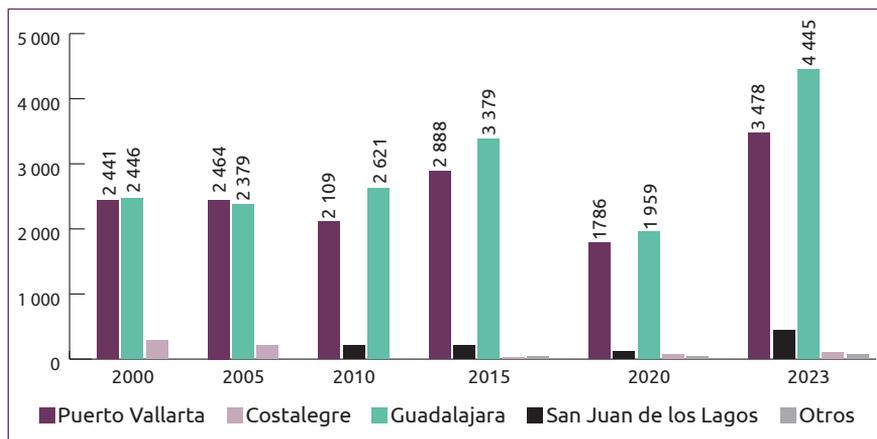
El crecimiento en la última década (2010-2020) no se puede medir de forma adecuada, ya que el efecto del número de visitantes en 2020 fue impactado por la pandemia del virus covid-19. Pero, tomando como base el 2023, se tiene un incremento de más del 70 % del número de cuartos ocupados en Jalisco (gráfica 3) (Datatur, 2024).



Gráfica 3. Cuartos ocupados en Jalisco.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Datatur (2024).

Del porcentaje de ocupación, el 43 % es de turistas nacionales y el 14 % de turistas extranjeros. La participación nacional tuvo un incremento en 2023 (43.3 %) en relación con lo que se tenía en 2015 (38 %), y que se había mantenido desde 2000 (33.7 %) hasta 2010 (32.4 %); mientras que la participación internacional se mantuvo en 2023 (14.1 %) en el mismo nivel que 2015 (14.25 %), pero que estaba disminuyendo desde 2010 (24 %) hasta 2015 (14 %); sin tomar como referencia el 2020, por los efectos de la pandemia (gráfica 5) (Datatur, 3 0004).



Gráfica 4. Cuartos ocupados por destino.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Datatur (2024).

En cuanto a la estancia promedio, los turistas nacionales se han mantenido alrededor de dos días por visita, mientras que los turistas internacionales han bajado de más de cuatro días en promedio por estancia (2005) a poco más de tres días por estancia (2023), esto significa una pérdida del 30 % de estancia promedio en ese periodo (gráfica 6) (Datatur, 2024).



Gráfica 5. Porcentaje de ocupación en Jalisco.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Datatur (2024).

Demanda turística en Jalisco

En cuanto a la demanda turística del estado de Jalisco, se tiene que en los últimos 23 años ha habido un crecimiento constante en cuanto a las personas que visitan el estado —con la excepción del efecto causado por la pandemia de la covid-19 entre 2019 y 2021—. En 2023 se tuvo a cerca de ocho millones y medio de turistas, de los cuales el 84 % son nacionales y el 16 % son extranjeros. Esta distribución por origen ha sido similar desde el 2010 (85/14 % en 2010 y 63/17 % en 2015), pero para el 2000 este porcentaje en el estado era de 70 % de turistas nacionales con 30 % de turistas extranjeros; en 2005 cambia a 79 % de turistas nacionales y 21 % de turistas extranjeros (gráficas 7 y 8) (Datatur, 2024).

La caída del porcentaje de turistas extranjeros de más de 15 puntos porcentuales es un dato revelador de la pérdida de capacidades competitivas en este segmento de turistas; si lo vemos con la pérdida de más de un día de estancia, esto les debe llamar la atención a los tomadores de decisiones, tanto públicos como privados. Un dato revelador de esta información es que se puede explicar aún más si tomamos en consideración que, en números absolutos, el 2023 es el primer año donde se logró rebasar los visitantes

extranjeros que llegaron en el año 2000. Cabe aclarar que la demanda de turistas extranjeros tuvo dos importantes contracciones en este periodo: primero la crisis inmobiliaria del 2008, que se refleja en una caída en la demanda turística extranjera (en 2010 con respecto a 2015), y después la pandemia del 2019-2021 (Datatur, 2024).



Gráfica 6. Estadía promedio en Jalisco.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Datatur (2024).



Gráfica 7. Turistas nacionales y extranjeros en Jalisco (miles de personas).

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Datatur (2024).

Los dos destinos que reciben más turismo extranjero son el AMG y Puerto Vallarta, siendo este último el que recibe un mayor número de

turistas extranjeros: para 2023 fue del 35 %, en términos históricos, este porcentaje ha disminuido, del 63 % en el 2000 al 41 % en 2005, a 36 % en 2010 (gráfica 9). Este proceso tiene dos motivos, primero un crecimiento importante del turismo nacional, que, en término absolutos, en el 2000 fue un poco más de 500 000, para 2005 pasó a más de 750 000, y para 2015 llegó a más de 1 300 000 turistas nacionales, en 2023 se tuvo un registro récord de cerca de 1 700 000 visitantes, mientras que los turistas extranjeros han disminuido de más de 850 000 visitantes extranjeros en el 2000 a poco más de 550 000 en 2005; para 2010 bajó a 400 000 turistas extranjeros, y en 2023 se tuvo un registro similar al 2000 de alrededor de 850 000 turistas extranjeros (Datatur, 2024).

La reducción del número de turistas extranjeros tiene que ver con la pérdida de competitividad turística del destino, pero también con la ampliación de la oferta en Nayarit, que ha venido consolidando el número de visitantes extranjeros por tener más, nuevos y, por tanto, mejores hoteles en la región.

La modernización y ampliación del Aeropuerto Internacional de Puerto Vallarta, en construcción actualmente, permitirá recibir un número mayor de vuelos, lo que potencialmente podrá ampliar la demanda de turistas en el destino.



Gráfica 8. Turistas nacionales y extranjeros en Jalisco (miles de personas).

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Datatur (2024).

En el caso de la AMG, el turismo extranjero ha crecido: en el 2000 se tenían poco más de 230 000 turistas extranjeros; para el 2015, creció a más de 400 000, y, para el año 2023, se contabilizan a cerca de 470 000 visitantes (gráfica 10) —entre el 2000 y 2010 no hubo un crecimiento importante (Datatur, 2024)—. Esto tiene que ver con un importante aumento en la oferta de servicios de hospedaje, motivada por un incremento de eventos y convenciones, cuya sede principal es la Expo Guadalajara, que se ha consolidado como un recinto importante a nivel nacional. Un hecho que ha venido a mejorar las condiciones de la demanda de turistas en la AMG es la modernización y ampliación del aeropuerto internacional, que le ha permitido aumentar el número de vuelos que operan en dicha terminal.



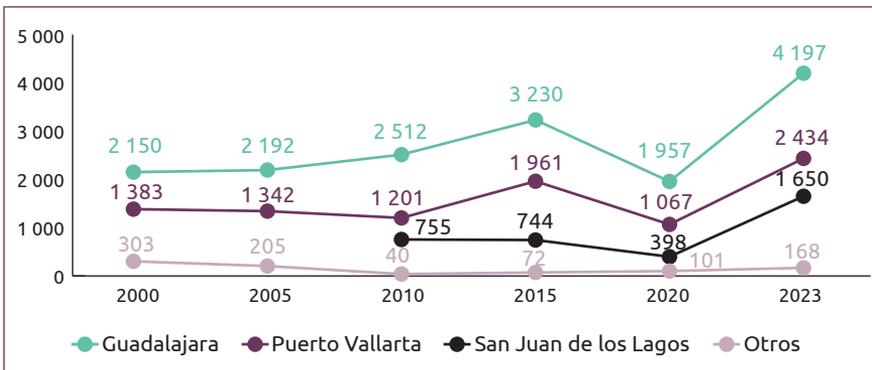
Gráfica 9. Turistas nacionales y extranjeros en Puerto Vallarta (miles de personas).

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Datatur (2024).

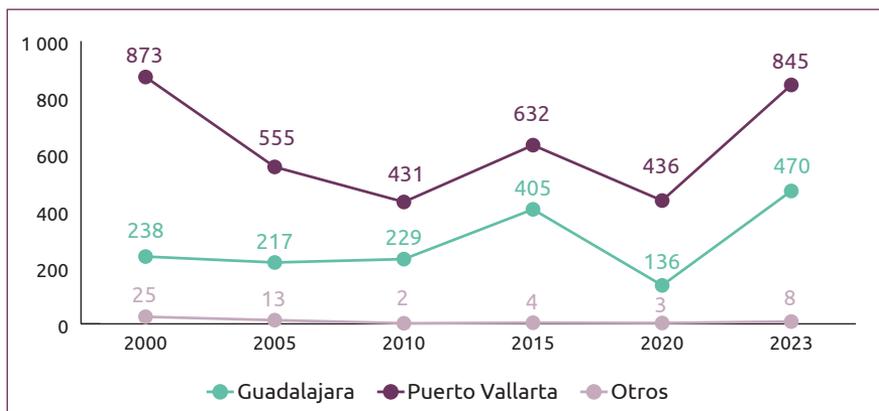
En relación con los demás destinos importantes de Jalisco, los datos de turistas extranjeros son limitados. Para el caso de San Juan de los Lagos, la mayoría de los visitantes son peregrinos que van a visitar a la Virgen, y ya que es una veneración a nivel nacional, los registros de turistas extranjeros son muy bajos. En el caso de Costalegre, aunque no hay registros suficientes, se tiene una importante estancia de extranjeros entre los meses de octubre y abril por la temporada invernal de Norteamérica. En el resto de los lugares de turismo no existen datos importantes que nos permitan evaluar el turismo extranjero (gráficas 11 y 12) (Datatur, 2024).



Gráfica 10. Turistas nacionales y extranjeros en Guadalajara (miles de personas).
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Datatur (2024).

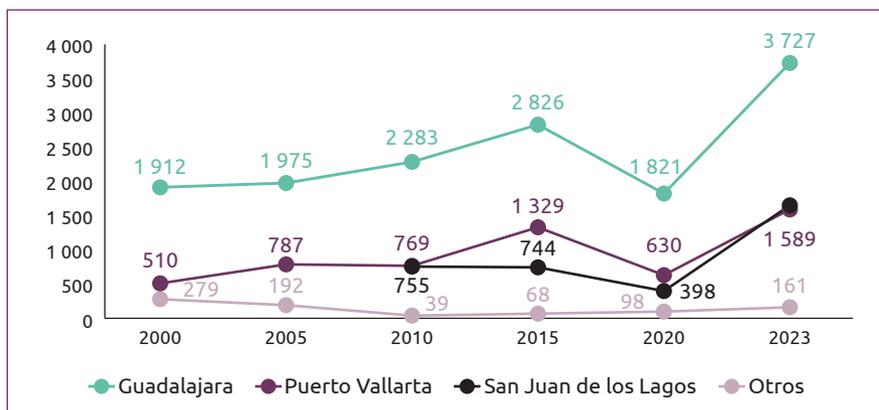


Gráfica 11. Total de turistas por destino.
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Datatur (2024).



Gráfica 12. Turistas extranjeros (miles de personas).

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Datatur (2024).



Gráfica 13. Turistas nacionales por destino (miles de personas).

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Datatur (2024).

Empleo en el sector turístico de Jalisco

En cuanto a las personas empleadas del sector turístico de Jalisco, la información para el 2023 refiere que, de los 148 000 empleos directos, el 85 % son permanentes y el 15 % son eventuales. Para facilitar este trabajo, se agruparon algunas actividades, como las de preparación de alimentos, bebidas y centros nocturnos (actividad que más empleos genera en el estado), las cuales cuentan más de 73 000 empleados (95.5 % permanentes

y 4.5 % eventuales); los servicios de hospedaje temporal tienen cerca de 37 000 empleados (63 % permanentes y 37 % eventuales, este es el mayor porcentaje de eventuales en una actividad); los servicios de transporte ocupan más de 24 000 personas (88 % permanentes y 12 % eventuales); los servicios turísticos ocupan a más de 17 000 personas (87 % permanentes y 13 % eventuales); las agencias aduanales, de equipaje, viajes y turísticas emplean a más de 4 500 personas (81 % permanentes y 19 % eventuales), y las manufacturas de artesanías ocupan a cerca de 2 000 personas (85 % permanentes y 15 % eventuales) (tabla 1) (Sectorjal, 2020).

En esta clasificación no están incluidas las actividades complementarias al turismo, como el comercio al mayoreo y menudeo, la renta y venta de condominios turísticos, la gestión de Airbnb, la educación turística y del comercio informal. Una actividad asociada al turismo tiene que ver con la industria de la construcción para establecimientos turísticos, que emplea a muchos trabajadores y que son uno de los sectores más importantes en la actividad económica de los destinos turísticos.

Tabla 1. Personal ocupado en las actividades del sector turístico de Jalisco

Actividad	2023		
	Permanentes	Eventuales	Total
Preparación de alimentos, bebidas y centros nocturnos	60 346	2 922	63 268
Servicios de alojamiento temporal	23 241	13 587	36 828
Transportes y servicios	21 417	2 884	24 301
Servicios turísticos varios	15 352	2 006	17 358
Agencias aduanales, de equipajes, viajes y turísticas	3 951	599	4 550
Manufactura de artículos de alfarería y cerámica	1 581	373	1 954
Total	125 888	22 371	148 259

Fuente: elaboración propia a partir de Sectorjal (2024).

El turismo hoy en Jalisco, algunas reflexiones sobre la operación de diversos modelos

Turismo de sol y playa

Jalisco tiene la enorme fortuna de contar con más de 300 kilómetros de playa en el océano Pacífico, con una enorme belleza paisajística, con áreas naturales diversas y una vida natural terrestre y marítima con enormes contrastes, donde se han establecido poblaciones, primero con la intención de desarrollar la agricultura y ganadería y posteriormente desarrollando el turismo, cuya actividad se ha convertido en preponderante. Esta combinación entre la explotación de los recursos naturales a través de un proceso desarrollista y una vida natural enormemente frágil ha provocado conflictos ambientales, que deben ser atendidos de manera urgente para lograr un proceso sostenible en la región.

La costa de Jalisco, para su análisis, se puede dividir en tres partes, de norte a sur, la zona de Puerto Vallarta donde se ha desarrollado un turismo masivo, con la inclusión del municipio de Cabo Corrientes como un elemento de turismo complementario basado en la naturaleza; y su ampliación hacia el norte en el corredor Bahía de Banderas, donde se han desarrollado diversos proyectos turísticos de gran tamaño. En la zona intermedia de la costa está la mayor parte del municipio de Tomatlán, donde no se ha desarrollado de manera amplia el turismo, y cuya principal actividad sigue siendo la agricultura, a partir de la zona de riego de la presa Cajón de Peñas; a pesar este bajo proceso del turismo, existen proyectos, que dependerán de las inversiones de infraestructura para su inicio. En la zona sur está el corredor denominado Costalegre (que para algunos abarca hasta Cabo Corrientes, como un proceso alterno a Puerto Vallarta), pero en realidad este corredor inicia en el sur del municipio de Tomatlán con el proyecto Vistas Chalacatepec —donde está incluido el aeropuerto en consolidación de la costa sur—, siguiendo en los municipios de la Huerta y Cihuatlán, donde conviven el modelo de turismo convencional junto a otro de turismo de enclave.

Puerto Vallarta. Es el principal destino turístico del Pacífico mexicano y el segundo a nivel nacional, después de Cancún en Quinta Roo. Esta ciudad ribereña recibe cerca de 4 millones de turistas al año, junto al corredor de Bahía de Banderas (con el cual comparte infraestructura de

transporte, terrestre, aérea y marítima); ambos destinos reciben cerca de 8 millones de visitantes al año, de los cuales cerca del 40 % son internacionales, en su mayoría provenientes de Estados Unidos y Canadá.

La consolidación de Puerto Vallarta como destino de clase mundial inició a finales de los años sesenta bajo dos procesos: uno mercadológico fortuito y otro político. El primero de ellos le daría proyección internacional. En 1964 se filmó la película *La noche de la iguana*, a partir de un guion de Tennessee Williams, con la dirección de John Huston y la actuación de Richard Burton, Ava Gardner, Deborah Kerr y Sue Lyon. La película no tuvo un éxito en taquilla, pero la llegada al puerto de Elizabeth Taylor, que iniciaba un romance con el director de cine estadounidense, Tim Burton, atrajo a la prensa internacional de espectáculos y con ello al *jet set* internacional que tomó al pequeño poblado como el nuevo lugar para sus actividades sociales, lo que lo llevó a ser conocido en todo el mundo (Cortés, 2021). Es importante apuntar que no había suficiente oferta hotelera y de restauración, por lo que era una enorme complicación tanto para la producción de la película como para los nuevos visitantes.

El otro proceso fue el interés del Gobierno del estado por desarrollar el turismo en la costa de Jalisco, consiguiendo recursos federales para la construcción de infraestructura de transporte (carretera a Guadalajara vía Nayarit, aeropuerto internacional y puerto de cruceros), además de desarrollar un proyecto hotelero a través de un fideicomiso, que permitió la expropiación de tierras para entregarlas a empresarios para la construcción de hoteles, y emparejarlos con cadenas hoteleras internacionales para su operación, además de construir el equipamiento urbano.

Este proceso se logró gracias a la aportación de recursos financieros federales y apoyos fiscales para quienes invertían en el proceso. También se regularizó la propiedad de los habitantes locales, quienes no tenían certidumbre, lo que permitió también desarrollar un importante proceso de introducción de infraestructura básica que modernizó al pequeño poblado para convertirlo en poco tiempo en ciudad (Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo [CEED] y Centro de Estudios para el Desarrollo Sustentable Turístico [Cedestur], 2001), siendo hoy el segundo asentamiento urbano de importancia en el estado de Jalisco.

En un segundo impulso, en los años ochenta, se construyó la Marina Vallarta, la cual sería un complemento al turismo de masas, donde se incluye

una marina para embarcaciones privadas, una zona hotelera y, por primera vez, una zona de condominios de apartamentos privados, que desarrolló un nuevo modelo de turismo en el destino (CEED y Cedestur, 2001).

El crecimiento exponencial del turismo, en las décadas de los años setenta y ochenta, le otorga a Puerto Vallarta un destino una buena fama, tanto por su clima, su combinación entre la sierra y el mar como la atención de los prestadores turísticos, que lo convierten en un destino amigable.

A la par del crecimiento de Puerto Vallarta, se inició un proceso de desarrollo en Nayarit, cuyo principal producto fue denominado Nuevo Vallarta (hoy renombrado como Nuevo Nayarit), el cual consta de un fraccionamiento residencial con canales navegables, una zona hotelera en la playa y una zona marina que se debe considerar como un complemento al proyecto iniciado en la costa de Jalisco, y que en pocos años se amplió a toda la costa del municipio de Bahía de Banderas, para así desarrollar proyectos hoteleros y residenciales (CEED y Cedestur, 2001), como Punta Mita, Litibu y, de forma impresionante, el complejo de Vidanta, en las orillas del río Ameca, donde se construyeron hoteles, condominios y un parque de diversiones de clase mundial que no existía en el Pacífico mexicano. A pesar de la competencia como dos destinos diferentes, se deben encontrar mecanismos de cooperación en materia de promoción y mercadotecnia.

Aun cuando las crisis económicas eran recurrentes (o continuadas), Puerto Vallarta logró posicionarse como un destino turístico de clase mundial, no sin tener efectos negativos en el proceso, incluso se convirtió en un lugar que recibió migrantes de buena parte del país, quienes buscaban una mejora en su situación económica familiar, lo que provocó un incremento poblacional que en algunos años fue más de tres veces el promedio nacional (INEGI, s.f.), y que logró integrar al mundo del trabajo a la mayor parte de la población migrante que cambia la fisonomía del lugar, para convertirlo en una mezcla entre lo local —con un enorme sentimiento de pertenencia— y los nuevos asentados que asumen como suya esta localidad, además de compartir su cultura y tradiciones.

En cuanto al turismo, se operaron diversos modelos que fueron importados de otros destinos, como el turismo todo incluido, el tiempo compartido y el modelo de condominio y condohoteles. Esta diversificación en

la operación del turismo permitió atender diversos segmentos y adaptarse a los tiempos cambiantes del turismo.

Actualmente, Puerto Vallarta oferta turismo en diversos segmentos, que le han permitido diversificar sus capacidades, entre los más destacados se encuentran el turismo culinario, de golf, náutico, de negocios (con un centro de convenciones), de la diversidad sexual, de naturaleza (asociado a la costa sur en Cabo Corrientes y en la zona serrana), además del turismo familiar y de la tercera edad (principalmente extranjero).

A partir del uso de las plataformas digitales, se empezaron a desarrollar edificios de departamentos que pudieran funcionar para la renta por temporadas cortas, incluso los departamentos ya construidos y algunos hoteles también empezaron a usar estas plataformas para la renta de sus unidades.

Este proceso ha detonado un segmento que ha cambiado la fisonomía urbana en zonas turísticas o cercanas a ellas, con la construcción de edificios para la renta a través de plataformas digitales, lo que provoca saturación urbana, la cual se ve reflejada en la distribución de los servicios públicos y las vialidades.

Este tipo de rentas por plataformas digitales generan una competencia con el segmento de hoteles tradicionales, que para los demandantes les permite tomar la opción más ajustada a sus necesidades, pero que, al no estar reguladas, no tributan sobre el hospedaje y esto genera una competencia desleal.

En cuanto a la oferta turística, en los últimos años se han construido pocos hoteles de alta gama en las pocas zonas disponibles de playa, pero también se han construido hoteles del segmento de negocios sobre la avenida principal y cercanos al aeropuerto internacional.

Es importante destacar que los hoteles construidos en proceso del fideicomiso tienen cerca de 50 años de construcción y los de la marina cerca de cuarenta años, por lo que requieren una renovación integral para que puedan recuperar la competitividad, que es demostrada por la baja de turistas internacionales y la baja de estancia promedio.

La costa sur de Jalisco. La vocación turística en la costa sur es más añeja que la de Puerto Vallarta, pero por diversas circunstancias no logró el despegue que se tenía contemplado. Las zonas tradicionales de Barra de Navidad y Melaque tienen una tradición de más de 80 años recibiendo visitantes.

La principal actividad del turismo en Jalisco se dio a partir de aventureros que tenían el interés de conocer las zonas paradisíacas del Pacífico mexicano, a partir del inicio en los años cuarenta del proyecto en el puerto de Acapulco, lo que permitió iniciar esta actividad en la costa sur del estado, de forma particular en Barra de Navidad y Melaque, y en menor medida en Careyes y Puerto Vallarta. Este proceso está enlazado al programa de ocupación de las costas del país denominado La Marcha al Mar, que se desarrolló en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial con dos motivos: uno geopolítico con la intención de ocupar espacios geográficos vacíos por motivos de seguridad; y, por otro lado, ampliar la dotación de tierras a campesinos sin propiedad, por lo que las expropiaciones en la costa con esta función provocaron el poblamiento de la zona selvática de las costas de México, de forma particular en Jalisco (Tello, 2014a).

A partir de este proceso de poblamiento, el Gobierno del estado en la década de los cincuenta desarrolló el proyecto más importante de planeación en la costa de Jalisco, lo que permitió desarrollar, por primera vez, a la par de los proyectos agropecuarios, proyectos básicos para el desarrollo del turismo en la costa, teniendo como principal localidad Barra de Navidad, donde se planeaba construir un hotel de primer nivel, zonas habitacionales y de servicios; además de concluir la carretera de Guadalajara a Barra de Navidad, financiada en su último tramo por la minera Autlán, la cual pretendía construir un puerto de embarque al suponer una enorme riqueza mineral de la zona.

El proyecto no tuvo buen fin, ya que el inversionista que pretendía construir los proyectos turísticos entró en quiebra financiera; la minera Autlán, al no encontrar la riqueza supuesta, bajó considerablemente su participación (a pesar de que sí se concluyó la carretera), y en 1959 un huracán destruyó una importante parte de la infraestructura física de la costa (Tello, 2014a). Finalmente, el nuevo Gobierno del estado dejaría de centrar su atención en la costa de Jalisco para enfocarse en la modernización de Guadalajara.

A pesar de estos eventos negativos, los turistas siguieron llegando a la costa sur de Jalisco, motivados por la belleza paisajística, el clima agradable la mayor parte del año y la atención de los nuevos anfitriones que empezaban a combinar las actividades agropecuarias con la atención a los nuevos visitantes, quienes, a pesar de no contar con vías de comunicación adecuadas, se adentraron a más localidades desde el sur del estado.

En 1970 se concluyó la carretera que conecta la zona sur con Puerto Vallarta y se inició el proceso de construcción de la zona de Careyes, la cual se convertiría en ícono del turismo residencial en México, además de que comenzó la actividad turística en poblados como La Manzanilla y Punta Perúla.

El caso de Careyes es un modelo que no se había desarrollado en el país, primero con la construcción y operación del Club Mediterranée, que atrajo a turistas de todo el mundo, y, a la par, con la construcción de un fraccionamiento residencial exclusivo con conjuntos de alto valor inmobiliario y cuyas características son el refinamiento y la exclusividad; este proyecto fue desarrollado por el inversionista italiano Gian Franco Brignone (Tello, 2014b) y ahora lo siguen operando sus herederos.

En los años ochenta llega otro inversionista europeo de origen inglés, James Goldsmith, quien compra la hacienda Cuixmala, donde construye residencias para él, su familia e invitados, pero la acción más importantes es que desarrolla, a través de la Fundación Cuixmala en colaboración con la estación biológica de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en la costa, la denominación de área natural protegida a la zona de Cuixmala-Chamela, a partir de que es una selva baja caducifolia, con enorme fragilidad ambiental, para lograr así el decreto por el Gobierno de la república en 1994 (Tello, 2014b), a partir del interés mundial por el medioambiente natural y que México se incorporó a ese proyecto planetario desde sus inicios.

Este hecho generó diversos conflictos —algunos siguen vigentes hasta nuestros días—. Se confrontaron dos visiones, una que promovía la construcción de complejos hoteleros masivos, donde se desarrollaron varios proyectos, sin lograr su concreción y una nueva visión, en la que se plantearon proyectos de bajo impacto alineados a la conservación ambiental. Por otro lado, se generaron conflictos con los campesinos a quienes se les habían dotado de tierras para el cultivo o la ganadería, pero algunas de estas estaban dentro del polígono del área natural protegida y no se podían usar para estas actividades (Tello, 2014b).

Además de lo anterior, se ampliaron los conflictos por la tenencia de la tierra, de forma particular en las zonas de playa, donde inversionistas privados, campesinos originarios y prestadores de servicios turísticos se disputaban en tribunales la propiedad; incluso llegaron a enfrentamientos

armados entre diversos grupos, el más significativo fue la playa de Tena-catita, cuya propiedad legalmente pertenecía a un inversionista privado, y que mediante la fuerza pública sacó a los prestadores de servicios turísticos, para evitar la entrada a esa zona de turistas y prestadores. Después de meses, se volvió a abrir al público, pero el conflicto aún sigue latente.

En la costa sur de Jalisco coexisten dos modelos turísticos que, aunque no son incluyentes ni generan competencia entre ellos, sí ocupan de alguna manera el mismo territorio.

Turismo convencional. Ha operado históricamente en las playas de Melaque y Barra de Navidad y se ha extendido a otros poblados como La Manzanilla y Punta Perúla. Este turismo es de baja calificación, la mayoría de los hoteles son de menos de tres estrellas y de forma preferente atienden al turismo nacional y en menor medida a turistas extranjeros (Estados Unidos y Canadá) en los periodos invernales y en estancias medias de dos semanas. En los últimos años ha tenido un importante crecimiento (Gauna y Virgen, 2021).

Este segmento de turismo tiene instalaciones hoteleras con muchos años de servicio que requieren, en la mayoría de los casos, una inversión urgente, lo que los hace poco competitivos, además de que no hay inversiones en nuevas instalaciones. Adicionalmente, los servicios de restauración son limitados y su oferta está centrada en zonas de playa, cuyo atractivo son los productos del mar.

Una enorme limitante es que la carretera para llegar a la costa sur, de forma directa del centro del país, está deteriorada y requiere de una inversión pública importante y urgente. Las otras vías, que son por Colima o Puerto Vallarta, son autopistas de cuota que encarecen la visita y el tiempo de recorrido.

Hace diez años se transformó la playa de Cuatecomates, cercana a Melaque, en una playa incluyente, que permite la atención de personas con discapacidad. Se hizo remozamiento urbano, se adecuaron caminadores y se adquirieron equipos anfibios para que las personas con alguna discapacidad motora pudieran disfrutar la playa. Desafortunadamente, la mayor parte del equipo está inutilizado y no existen personas que operen de manera adecuada los equipos, por lo que se requiere una pronta atención a este proyecto.

Enclave. El otro segmento de turismo cuyo funcionamiento es cerrado, con poca relación con su entorno, salvo por la contratación de personal de servicios y compra de algunos productos locales y servicios de apoyo. En estos espacios solo se tienen residencias privadas de un alto valor inmobiliario, cuyos propietarios son en su mayoría extranjeros y pocos nacionales. Estos enclaves son cerrados sin acceso a personas que no tienen propiedad o son invitados; con un amplio servicio de seguridad, tienen en su mayoría la misma fisonomía que ha sido denominada *mediterráneo mexicano*, ya que hay una fusión de ambos estilos y estas residencias están rodeadas de áreas verdes. Conservan, además, en la mayor parte solo especies endémicas, lo que hace que estos lugares cuenten con un alto valor sostenible; por la baja densidad, el cuidado del entorno y la protección a la naturaleza (Tello, 2014b; Gauna, 2019).

Una característica adicional es que la mayor parte de estos espacios están rodeados por el área natural protegida de Cuixmala-Chamela, o ha desarrollado espacios (cinturones) de conservación ambiental que, además, les permite la exclusividad para sus propietarios.

Actualmente operan, además de Careyes y Cuixmala, el Tamarindo y Las Alamandas, y están en construcción las Rosadas, Zafiro, el Tecuán y Chalacatepe. En este último se está construyendo, en su fase final, un aeropuerto que podrá ser operado con la categoría internacional y podrá dar servicio a toda la región. En todos ellos no existen hoteles de alta gama, salvo en el Tamarindo, donde opera un Four Season Resort (Gauna y Virgen, 2021).

La forma de arribo es usando el aeropuerto de Manzanillo, Colima, y en algunas aeropistas privadas dentro de los complejos residenciales; y en menor medida desde el aeropuerto de Puerto Vallarta.

En los últimos años, se ha iniciado la construcción de vivienda de segunda residencia para ser rentada a través de plataformas digitales y cuya operación está creciendo de manera importante en las zonas donde opera el turismo convencional; incluso algunas propiedades de las zonas de enclave se ofertan para renta en las plataformas.

Este proceso de nueva urbanización se ha estado desarrollando de forma anárquica en algunas localidades, pues los propietarios originales (campesinos ejidatarios) están fraccionando y vendiendo sin asegurar la dotación de servicios públicos, pero la especulación y el interés por una ganancia rápida están provocando nuevos conflictos en estas localidades.

Una condición que permite explicar el atraso en el segmento de turismo convencional y en la operación de los proyectos privados tiene que ver con la incapacidad de generar un plan de desarrollo en la costa, que sea inclusivo y que atienda las problemáticas de la región sin una visión política y centralista, dado que los últimos 40 años en cada gobierno del estado en función, y en algunos casos con la intervención federal, se han desarrollado diversos planes sin lograr su funcionamiento a largo plazo, que incluya, además, a todos los actores con intereses en la región de la costa sur de Jalisco.

Turismo en el Área Metropolitana de Guadalajara

El AMG incluye 11 municipios, de los que destacan las ciudades de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá. El AMG cuenta con un amplio abanico de opciones para el desarrollo del turismo, entre los que prevalecen el turismo de negocios, comercial, artesanal, histórico, cultural y religioso.

Al ser Guadalajara la segunda ciudad en importancia del país, ha permitido que se desarrollen muchos acontecimientos históricos que la han convertido en un sitio de visita, para conocer sus edificios, cultura, tradiciones, donde se advierte la zona centro de la ciudad por su característica arquitectura colonial.

Entre otros sitios de visita obligada, se encuentra el centro de Tlaquepaque, convertido en una zona de exposición de artesanías y galerías de arte. Además de una oferta culinaria tradicional, en el Parían se ofrecen bebidas tradicionales (tequila), y por las tardes hay un espectáculo de música mexicana (mariachi).

También es reconocido el centro de Tonalá, que es la cuna de la artesanía de barro tradicional mexicana y cuya fama es internacional. En el centro de la ciudad de Zapopan se encuentra uno de los santuarios religiosos más importantes del país con la imagen de la Virgen de Zapopan, que es venerada por la feligresía católica; además, la zona se ha renovado con museos y zonas de restaurantes.

Turismo de negocios. El segmento que más se ha desarrollado en el AMG es el de negocios, dado que Guadalajara tiene una vocación comercial y de servicios. A partir de la construcción y operación de la Expo Guadalajara, se desarrollan diversos eventos nacionales e internacionales,

lo que permite atender a grupos importantes, en hoteles de alta gama y de negocios. Esta condición ha permitido la expansión de la oferta hotelera y de servicios de alimentos alrededor de la Expo, además de hoteles de negocios en la zona industrial y en la zona aledaña al aeropuerto.

Las compras al mayoreo y menudeo son otro segmento importante, por tener una importante industria del vestido y calzado en la región, lo que permite que muchas personas del occidente del país viajen al AMG para realizar compras en áreas específicas, como el centro de Zapotlanejo, la zona de Medrano e incluso en las diversas plazas que hay en la ciudad. Dentro de este segmento, también hay un mercado importante de artesanías y productos artísticos de galerías en las localidades de Tlaquepaque y Tonalá, con ventas a nivel nacional e internacional.

Turismo cultural. La visita a los lugares emblemáticos de la ciudad, como la Catedral, el Museo Regional de Guadalajara, el Teatro Degollado, el Palacio de Gobierno, el Museo de Artes de la Universidad de Guadalajara y el Instituto Cultural Cabañas —cabe destacar que en los tres últimos se cuenta con murales pintados por José Clemente Orozco, uno de los más grandes muralistas mexicanos.

Es posible caminar por las calles del centro de la ciudad y de la zona de Chapultepec, con residencias del siglo XIX, la colonia Americana y los barrios tradicionales, como Mexicaltzingo, El Santuario, Analco, entre otras.

La actividad cultural se ha extendido debido a la construcción y puesta en operación de lugares de eventos masivos como el Centro Cultural Universitario de la Universidad de Guadalajara, donde se encuentra el Auditorio Telmex, el Conjunto Santander de Artes Escénicas —que cuentan con salas de conciertos—, la Cineteca y, pronto, el Museo de Ciencias Ambientales.

Hay recintos privados, como la Arena Guadalajara, la Arena VFG, Palcco, sala de conciertos, y públicos, como el Centro Cultural Cabañas, los teatros Degollado, Diana, Experimental de Jalisco, de Arte y Cultura, la sala Jaime Torres Bodet, entre otros. Además, se habilitan para conciertos masivos los estadios de fútbol Akron, Jalisco y Tres de Marzo.

La actividad cultural, particularmente de conciertos masivos, atrae a gran cantidad de público que viene de diversos lugares del país y el extranjero, por lo que se ha convertido en un importante flujo de turistas, el cual,

por sus características, se ha denominado *economía naranja*, pues genera sinergias donde la actividad turística está incluida.

Turismo religioso. Una de las actividades con más tradición en Jalisco es la visita y peregrinaje a los recintos católicos, que atraen a millones de peregrinos de todo el país, como lo es el Santuario de la Virgen de San Juan de los Lagos, que recibe más de 1 500 000 de visitantes al año, pero que por sus características la mayor parte de ellos no se hospedan en el lugar, sino que se regresan a su localidad de origen en cuanto cumplen su tarea. Este sitio se considera el segundo con mayor visita de peregrinos en el país, después de la Basílica de Guadalupe en la Ciudad de México.

La Basílica de la Virgen de Talpa es otro lugar de peregrinaje, en la Sierra Occidental de Jalisco, donde también cientos de miles de peregrinos acuden. El tercer recinto católico es la Basílica de la Virgen de Zapopan, la cual es considerada la protectora de la ciudad de Guadalajara y recorre durante el año la mayor parte de los templos del AMG. Cada 12 de octubre se realiza una romería desde la Catedral de Guadalajara hasta la Basílica de Zapopan, la cual es acompañada por millones de feligreses que provienen de diversas partes del país.

El último recinto religioso, el cual es el menos antiguo, es el templo de la congregación religiosa La Luz del Mundo, en el oriente de Guadalajara, donde se celebran dos festividades al año, una en febrero y otra en agosto. En este lugar se reúnen más de 1 000 000 de feligreses de todo el país durante las festividades.

Turismo en Pueblos Mágicos

El turismo es una de las actividades más extendidas en el mundo, por lo que en México se han desarrollado diversos programas para lograr potenciar las capacidades que tienen las diversas comunidades y sea el turismo una forma complementaria de recursos, a partir de la utilización de recursos tangibles (edificaciones y artesanías) como intangibles (costumbres, tradiciones), visibilizando la cultura y formas de vida de las distintas comunidades a lo largo del país.

Uno de estos programas, sin duda de los más exitosos, es el programa Pueblos Mágicos de México, en el cual, a través del cumplimiento de di-

versos criterios, el Gobierno federal les otorga la nominación como Pueblo Mágico (Secretaría de turismo [Sectur], 2024). En Jalisco, desde su implementación, diversas localidades han logrado obtener esta nominación. Por sus características, se agrupan por sus condiciones particulares.

Los pueblos tradicionales

Los tres primeros forman un circuito que, por su cercanía, vale la pena visitarlos para tener una experiencia completa de la zona serrana de Jalisco. El resto de estos son parte de zonas donde se han desarrollado actividades turísticas.

San Sebastián del Oeste. Es un pueblo minero cuyas construcciones se quedaron detenidas en el tiempo, tiene un enorme sabor al pasado, donde las principales actividades eran la minería y la agricultura. Tiene también un atractivo para caminar por sus calles y disfrutar su entorno, así como diversas actividades alrededor del pueblo, con paisajes naturales y visitas a las minas, ahora abandonadas. Sus capacidades de hotelería y gastronomía son limitadas, pero ofrecen diversas opciones para tener una estancia agradable en todas las épocas del año. Su cercanía con Puerto Vallarta (una hora por carretera) permite que se tengan visitantes extranjeros que realizan viajes para conocer el lugar.

Mascota. Es un lugar típico de características rurales de Jalisco, sus calles recuerdan las haciendas que existían a lo largo del país, tiene diversos recorridos a sitios cercanos como comunidades rurales y espacios naturales de una enorme diversidad ambiental. Este lugar no ha logrado posicionarse como un espacio turístico, por lo que ofrece pocas opciones de hospedaje y alimentación; a pesar de ello, es muy recomendable su gastronomía y algunos espacios de alojamiento en zonas naturales cercanas.

Talpa de Allende. Este lugar, además de ser un recinto religioso importante, también tiene la nominación de Pueblo Mágico. Su arquitectura urbana muestra una población con un encanto particular, asociada de forma directa a la Basílica de Nuestra Señora del Rosario, por lo que toda la actividad económica gira alrededor de la iglesia. Por ser el fin de un recorrido de peregrinos, se cuenta con una amplia oferta de hospedaje de bajo valor y sitios de comida tradicional. Además, se tienen visitas a luga-

res cercanos, como el Bosque de Arce, Bosque de Maple, único en la zona occidental del país.

Tequila. El pueblo del cual toma su nombre la bebida tradicional mexicana de fama mundial, el tequila. Es uno de los Pueblos Mágicos más exitosos, debido al patrocinio de las empresas tequileras que han convertido al pueblo en un ícono de la mexicanidad. Cuenta con una amplia oferta hospitalaria que incluye visitas a las tequileras, restaurantes, museos y paseos a las haciendas. Ya que es cercano a Guadalajara (a menos de una hora), la visita es normalmente de un día, por lo que no hay una oferta importante de hoteles.

Esta localidad está enclavada en una región donde diversas localidades producen tequila (El Arenal y Amatitán), y estas se han integrado al proceso turístico. También hay otros municipios cercanos, como Teuchitlán, donde está el más importante espacio prehispánico de Jalisco, y los Guachimontones, que atrae a visitantes para conocer estos vestigios. También está Etzatlán, donde hay construcciones religiosas importantes y es reconocido por ser el lugar donde se manufacturó el cielo tejido más grande del mundo.

Ajijic. Es una localidad en las orillas del lago de Chapala, uno de los mayores atractivos con los que cuenta es su clima cálido la mayor parte del año. Está integrado a un corredor turístico donde se conjuntan las poblaciones de Chapala y Jocotepec, donde hay una gran variedad de servicios de hospedaje y restaurantes, particularmente de pescados y mariscos. En el caso único de Ajijic, se ha convertido en retiro de pensionados de Estados Unidos y Canadá, quienes han formado una comunidad muy activa, donde realizan actividades culturales y de apoyo social en las comunidades aledañas. Debido a la existencia de este grupo, se cuenta con un importante mercado de arte en galerías locales y opciones diversas de restaurantes. La región de Chapala está a menos de una hora de Guadalajara, por lo que se convierte en uno de los lugares de excursión de los habitantes de la ciudad y como un atractivo complementario para sus visitantes.

Temacapulín. Localidad del municipio de Cañadas de Obregón en la región de Los Altos, es un pueblo que tiene una antigüedad de casi 500 años, tiene diversos edificios que son reconocidos como sitios de interés arquitectónico; al estar en el margen del río Verde, que es afluente del río Grande de Santiago, tiene una historia asociada a él. Desde el año 2009 se inició una lucha contra la construcción de una presa monumental que

permitiría abastecer de agua a localidades de Jalisco y Guanajuato, pero que requería que el pueblo fuera inundado; gracias a esta lucha, el proyecto se modificó y el pueblo quedó a salvo, entonces se visibilizó su belleza y se logró que fuera nominado como Pueblo Mágico.

Cocula. Esta localidad es considerada la cuna del mariachi, uno de los géneros de música tradicional más reconocidos de México y que ha sido acompañante de los más importantes exponentes de la música tradicional mexicana. Cocula tiene una arquitectura tradicional y cuenta con edificaciones civiles (casas y haciendas rurales) y religiosas importantes. El atractivo es un museo dedicado al mariachi, una escuela regional donde se preparan en la ejecución de los diversos instrumentos musicales para este tipo de música, y por las tardes hay eventos de música en vivo para escuchar y bailar al ritmo de esta tradicional agrupación. Existe una limitada oferta hotelera y de restaurantes, aunque, por su reciente nombramiento, ha empezado a recibir cada vez más visitantes.

Sayula. Es una localidad asentada en los márgenes de la laguna del mismo nombre, es reconocida por la fabricación de cajeta tradicional, empacada de forma rústica en carteras de madera, y por la fabricación de cuchillos Ojeda, que es una familia con 14 generaciones de herreros. Se tiene una importante arquitectura tradicional mexicana y se han habilitado algunos de estos edificios como lugares de hospedaje y comida, como la Casa de los Patios. Un atractivo adicional es que es el lugar de nacimiento del escritor Juan Rulfo, autor de *Pedro Páramo* y *El llano en llamas*, y el cual es considerado precursor del realismo mágico latinoamericano. Por lo que esta localidad es la puerta a la zona idílica donde se inspiró Rulfo en su novela y cuentos. En Sayula hay una casa de la cultura dedicada a su memoria.

Sayula colinda con Ciudad Guzmán, cuna de importantes artistas y escritores, como Clemente Orozco (pintor y muralista), Juan José Arreola (escritor) y Consuelito Velázquez (pianista y compositora).

Los pueblos asociados a la naturaleza

Estos dos pueblos, además de que deben ser considerados como tradicionales, tienen la particularidad de que en ellos se desarrolla de forma

intensiva el turismo asociado a la naturaleza, que por sus condiciones se han realizado muchos fraccionamientos rurales de segunda residencia.

Tapalpa. Es una localidad en el sur del estado, en la montaña, que tiene como principal atractivo la naturaleza, donde se pueden realizar diversas actividades al aire libre, con paseos a las Piedrotas, el Salto del Nogal, o realizar caminatas, rapel, senderismo, etcétera. El pueblo tiene una belleza particular asociada a las construcciones rústicas y a la integración con la naturaleza. En los últimos años, se han construido fraccionamientos residenciales que han llegado a superar la capacidad de carga, provocando insostenibilidad ambiental y problemas de vialidad. Tiene una importante oferta de hospedaje con hoteles, que ha crecido con la renta a través de plataformas digitales de las viviendas de segunda residencia.

Mazamitla. Es un lugar de montaña, el cual está en el sur de Jalisco, aunque su llegada más rápida desde Guadalajara es por la ribera del lago de Chapala. Es un pueblo tradicional con edificaciones adecuadas a la zona de montaña; en los últimos años se han desarrollado fraccionamientos habitacionales rurales que, al igual que en Tapalpa, están por encima de la capacidad de carga y existen problemas de falta de servicios públicos y vialidad. Originalmente, se tenía una oferta de departamentos para atención de familias, pero en los últimos años se ha extendido la construcción de vivienda de segunda residencia, la cual ahora también se renta a través de plataformas digitales.

Ciudades donde el centro histórico se ha nominado como Pueblo Mágico

A diferencia del resto de los lugares nombrados como Pueblo Mágico, de las siguientes dos localidades solo se han tomado sus centros históricos como Pueblo Mágico, debido a que ambos son ciudades con una población importante y cuya estructura social no está asociada de forma integral al turismo.

Lagos de Moreno. Es considerada la tercera ciudad en importancia en el estado de Jalisco y, por su cercanía con el centro del país, está asociada al eje del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), pues es una zona de conexión con el norte y occidente. Su centro histórico es

considerado uno de los mejores conservados en su estructura colonial, lo que permite contemplar una belleza urbana que merece ser visitada. Es parte del proyecto Camino Real de Tierra Adentro, que es considerado patrimonio de la humanidad por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). Como una ciudad media, tiene una importante actividad comercial e industrial, por lo que cuenta con una importante oferta de hospedaje y de restaurantes. En cuanto a sus atractivos, se debe visitar su centro histórico con sus edificaciones coloniales y visitar haciendas cercanas al lugar que operan como hospedaje o lugar de eventos.

Tlaquepaque. Es el único Pueblo Mágico que se encuentra en el AMG y es considerado como uno de los principales productores de artesanías del país. En su centro histórico remodelado se pueden recorrer sus calles peatonalizadas, donde hay una importante venta de artesanías, galerías de arte de reconocidos artistas locales y lugares de restaurantes con comida típica. Es importante resaltar el Parían, que es una zona de restaurantes donde por las tardes hay espectáculos de música tradicional mexicana, y los visitantes pueden disfrutar su estancia con comida y bebidas tradicionales a base de tequila. El centro histórico tiene edificaciones religiosas como la parroquia y el templo de Nuestra Señora de la Soledad, además de edificaciones civiles, como la casa histórica donde se firmaron importantes acuerdos para la consumación de la Independencia. También cuenta con el Museo de la Artesanía y el Centro Cultural del Refugio, lugar de exposiciones y sede del Premio Nacional de la Cerámica.

Conclusiones y recomendaciones

El turismo de Jalisco está posicionado en el país como uno de los más importantes, no solo por el número de turistas que visitan sus destinos, sino por la diversificación de la actividad en todo el estado y por los segmentos que atiende.

La información estadística del turismo refleja cómo este se ha desarrollado en el estado y en los diferentes destinos, tanto por su oferta como su demanda. Asimismo, evidencia, por otro lado, la enorme sensibilidad que tiene el turismo ante factores externos (positivos o negativos), como

se demuestra en los momentos de crisis económica o de salud. Además, pone de manifiesto el impacto de situaciones en los países emisores, como la crisis inmobiliaria, que también es un claro indicador de cuando las cosas van bien, con periodos de un crecimiento notable.

Esta información proviene principalmente de dos entidades públicas, por lo cual no contienen los mismos datos, esto se puede deber al uso de diferentes metodologías o formas de recabar la información. Por ello es necesario que la información que se presente en sus plataformas digitales incluya los procesos metodológicos usados.

Jalisco es líder en los segmentos de sol y playa, particularmente en Puerto Vallarta, pues es el segundo destino de este tipo en el país. Además, con el corredor que integra a Bahía de Banderas, Nayarit, sigue consolidándose como uno de los destinos más atractivos. Por lo que las acciones de promoción y mercadotecnia deben ser desarrolladas en forma coordinada por Jalisco y Nayarit, en beneficio de ambas partes del destino.

Puerto Vallarta ha mantenido un crecimiento en el número de turistas, pero tiene un decremento en el segmento internacional. Se requieren acciones para recuperar la competitividad del destino, pues sus instalaciones tienen en su mayoría más de 50 años de construidas y requieren una renovación integral.

Se necesitan generar acciones para gestionar de forma eficiente la construcción de departamentos, de forma particular, los destinados a la renta en plataformas, pues su crecimiento descontrolado está provocando conflictos urbanos. Adicionalmente, se debe atender la desleal competencia que realizan, pues este servicio no está regulado, lo que se presta para fraudes a los clientes.

En cuanto a la costa sur, aunque el turismo ha crecido, se requiere un plan de acción que sea construido por todos los actores, donde se analicen los retos que tiene la región, entendiendo las diferencias de los dos modelos que se gestionan. El turismo convencional requiere una reactivación, particularmente, en su infraestructura hotelera y de servicios, que permita atender a los visitantes y atraer a otros segmentos. En cuanto al turismo de enclave, se requieren acciones para atender sus necesidades, entendiendo el tipo de visitantes. Este modelo genera recursos fiscales que deben ser aprovechados, en parte, en la gestión de infraestructura de apoyo.

La puesta en operación del aeropuerto en Chalacatepec debe estar respaldada por una oferta de cuartos de hotel que permitan la atención a los potenciales visitantes. Sin esta parte de la ecuación, el proyecto no será rentable. También se necesita la revitalización y modernización de la red de carreteras que sirven como alimentación del turismo nacional del centro de la república.

El gran avance del turismo de negocios debe mantener su proyección, trayendo más y mejores eventos de nivel internacional; la capacidad de atención y la conectividad del aeropuerto de Guadalajara lo permiten, y debe ser usado con esa perspectiva. A la par, debe ampliarse la economía naranja, con proyectos culturales que tengan una operación permanente, la capacidad de gestión de los actuales recintos y los próximos a inaugurar permiten visualizar el éxito en este importante sector asociado de forma integral al turismo del estado.

El turismo en las áreas rurales, particularmente el de Pueblos Mágicos, ha demostrado la importancia que tiene para las localidades la diversificación de su economía. Son necesarias las acciones correctivas en materia urbana, de protección al ambiente y a la cultura de los pueblos originales (tanto en sus formas tangibles como intangibles). Se deben incentivar las capacidades empresariales y la capacitación en el trabajo, para dar una atención adecuada a los visitantes y generar sinergias de trabajo colectivo en el interior de las comunidades e intrarregionales, lo que suscitará circuitos y recorridos que integren a las diversas comunidades que tienen productos turísticos que desarrollar.

Referencias

- DACHARY, A. C. y Arnaiz, S. M. (2001). *Bahía de Banderas a futuro: construyendo el porvenir 2000-2025*. Universidad de Guadalajara.
- CORTÉS, M. (2021). *Puerto Vallarta de película*. Editorial Universidad de Guadalajara.
- Datur (2024, 11 de noviembre). *Compendio Estadístico del Turismo en México 2023*. Secretaría de Turismo de México. <https://datur.sectur.gob.mx/SitePages/CompendioEstadistico.aspx>

- GAUNA, C. (2019). Poblamiento, desarrollo, conservación y conflicto en la costa de Jalisco: una revisión histórica. *PASOS Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 17(1), 193-207. <https://doi.org/10.25145/j.pasos.2019.17.013>
- GAUNA, C. y Virgen, C. (2021). La costa de Jalisco: una región con potencialidades para el desarrollo turístico. *Regiones y Desarrollo Sustentable*, 21(41), 279-306.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2024). *México en cifras*. <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=07000014#collapse-Resumen>
- Sectur (Secretaría de Turismo) (2024). *Pueblos Mágicos de México*. <https://www.gob.mx/sectur/articulos/pueblos-magicos-206528>
- Secturjal (Secretaría de Turismo del Estado de Jalisco) (2024). *Estadísticas en el sector turístico* [diapositivas de Power BI]. <https://secturjal.jalisco.gob.mx/estadisticas-en-el-sector-turistico>
- TELLO, C. (2014a). La colonización de la costa de Jalisco. *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, 35(140), 267-293.
- TELLO, C. (2014b). *Los señores de la costa: historias de poder en Careyes y Cuixmala*. Grijalbo.

EJE III

**Territorio,
medioambiente
y movilidad**

Huellas Urbanas Metropolitanas: propuestas para la ciudad del presente y el futuro

Héctor García Curiel

El crecimiento poblacional hacia zonas periféricas y, por lo tanto, de la superficie urbanizada del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) demanda la necesidad de buscar alternativas para revertir este proceso, incrementando la oferta de vivienda en el interior de la misma, en atención a las necesidades crecientes y cambiantes de la población y de la ciudad en general; lo que puede reducir los tiempos de traslado entre áreas habitacionales y lugares de trabajo, optimizar el transporte público y aumentar los espacios de recreación, cultura y deporte.

Para lograr esto es necesaria la creación de nuevas zonas para albergar los nuevos desarrollos habitacionales, comerciales y de servicios que demanda la población actual y futura, utilizando los espacios públicos de la AMG. Los factores físicos, sociales y económicos forman parte fundamental del contexto dentro del cual se desarrolla la propuesta de densificación, creación de áreas verdes y zonas peatonales sin dejar de lado una movilidad eficiente. Por ello, se plantea consolidar el AMG como un foco de desarrollo y crecimiento mediante una mejor planeación física, con lo que se obtendrá un nuevo modelo de ordenamiento que revertirá el cambio que, por tendencia, es de crecimiento-extensión.

Las acciones de intervención que se proponen tienen la finalidad de darle un reordenamiento a la estructura urbana de las zonas que han perdido funcionalidad, calidad habitacional y que presentan deterioro en sus actividades o donde se ha degradado el espacio libre y el espacio edificado.

Generalidades del proyecto

El proyecto Huellas Urbanas Metropolitanas se articula en torno a una serie de objetivos interrelacionados, todos dirigidos a transformar el AMG en un espacio más habitable, sostenible y equitativo. Se enlistan a continuación:

- ♦ *Revertir la expansión urbana.* Uno de los objetivos primordiales es frenar la tendencia de crecimiento hacia la periferia, lo que promoverá la densificación en áreas centrales y bien comunicadas. Esto implica la construcción de viviendas y la creación de espacios de uso mixto que aprovechen la infraestructura existente y reduzcan la presión sobre los recursos naturales.
- ♦ *Incrementar la oferta de vivienda.* El proyecto busca responder a las necesidades habitacionales de la población, de forma que ofrezca alternativas de vivienda accesibles y de calidad en ubicaciones estratégicas. Esto incluye la construcción de nuevos desarrollos y la rehabilitación de edificios existentes, adaptándolos a las necesidades actuales.
- ♦ *Optimizar la movilidad urbana.* La reducción de los tiempos de traslado entre áreas residenciales y centros de trabajo es un objetivo clave. Esto se logra mediante la mejora del transporte público, la promoción de modos de transporte no motorizados (ciclismo y peatonalización) y la creación de entornos urbanos compactos y bien conectados.
- ♦ *Promover espacios de recreación, cultura y deporte.* El proyecto busca enriquecer la vida urbana mediante la creación y revitalización de espacios públicos que fomenten la interacción social, la actividad física y el acceso a la cultura. Esto incluye parques, plazas, centros culturales y deportivos, diseñados para satisfacer las necesidades de la comunidad.
- ♦ *Consolidar el AMG como un foco de desarrollo.* A través de una mejor planificación física y una gestión urbana eficiente, el proyecto busca transformar el AMG en un centro de desarrollo económico, social y cultural. Esto implica la atracción de inversiones, la creación de empleos y la mejora de la competitividad de la región.

Antecedentes y contexto histórico

El crecimiento urbano de Guadalajara ha sido un proceso complejo y dinámico, marcado por periodos de expansión acelerada y desafíos persistentes.

- ♦ *Crecimiento demográfico y expansión urbana.* En las últimas décadas, el AMG ha experimentado un crecimiento demográfico significativo, impulsado por la migración interna y el crecimiento natural de la población. Este crecimiento ha llevado a la expansión de la mancha urbana, con la consiguiente pérdida de suelo agrícola y la fragmentación del tejido social.
- ♦ *Políticas de vivienda y financiamiento.* Las políticas de vivienda implementadas en el pasado, basadas en el otorgamiento masivo de financiamiento, favorecieron la construcción de viviendas de interés social en la periferia, alejadas de los centros urbanos y carentes de servicios básicos. Esto contribuyó a la expansión urbana y a la creación de ciudades dormitorio.
- ♦ *Densidad urbana y uso del suelo.* La baja densidad urbana y el uso ineficiente del suelo son características del AMG. La densidad promedio de viviendas por hectárea es inferior a la de otras ciudades mexicanas y muy por debajo de los estándares internacionales. Esto genera problemas de movilidad, contaminación y segregación social.
- ♦ *Identificación de huellas metropolitanas.* En este contexto, el proyecto Huellas Urbanas Metropolitanas surge como una respuesta a la necesidad de revertir la tendencia de expansión urbana y promover un desarrollo más compacto, equitativo y sostenible. La selección de las nueve huellas se basó en un análisis exhaustivo de la demanda de vivienda, el potencial de reaprovechamiento del suelo, la capacidad física de desarrollo y el análisis costo-beneficio de las alternativas de inversión.

Con la puesta en marcha de la propuesta de densificar, haciendo uso de espacios públicos en el centro de la AMG, es que se une al proyecto la idea de generar desarrollos certificados, antes desarrollos urbanos integrales sustentables (DUIS), que promueven un desarrollo urbano más ordenado, denso, justo y sustentable, al contar con todos los servicios que la población necesita para su desarrollo. De esta forma, se evitará que

se generen zonas con actividades solo en ciertas horas del día, como las periferias, que permanecen despobladas durante gran parte del día, y las zonas centrales deshabitadas durante la noche, lo que las hace susceptibles a la criminalidad.

La selección de estas nueve huellas surge de la identificación de puntos estratégicos en la ciudad y se analizan cuatro aspectos principales:

- ♦ la identificación de la demanda de vivienda,
- ♦ la identificación de suelo con potencial de reaprovechamiento,
- ♦ la capacidad física de desarrollo del suelo y
- ♦ el análisis costo-beneficio de las alternativas de inversión.

Las acciones urbanísticas que plantean las Huellas Urbanas Metropolitanas deberán de proponer mejoras en la calidad de vida en sentido funcional, social y medioambiental.

Marco normativo y jurídico

El proyecto Huellas Urbanas Metropolitanas se sustenta en un sólido marco normativo y jurídico, el cual abarca desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta el Código Urbano para el Estado de Jalisco.

- ♦ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. El artículo 27 constitucional establece el derecho de la nación a regular la propiedad privada en beneficio social, así como a ordenar los asentamientos humanos y establecer provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques. El artículo 73 faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno federal, de los estados y de los municipios en materia de asentamientos humanos. El artículo 115 otorga a los municipios facultades para participar en la formulación de planes de desarrollo regional, la creación y administración de reservas territoriales y la elaboración de programas de ordenamiento en materia ecológica.
- ♦ *Programa Nacional de Vivienda 2021-2024*. El objetivo de este programa es garantizar el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada a todas las personas, especialmente a los grupos en mayor condición de discrimi-

nación y vulnerabilidad, a través de soluciones financieras, técnicas y sociales de acuerdo con las necesidades específicas de cada grupo de población, así como establecer un modelo de ordenamiento territorial y gestión del suelo que considere la vivienda adecuada como elemento central de planeación de territorio (Sedatu, 2021).

- ♦ *Constitución Política del Estado de Jalisco*. El artículo 80 establece que los municipios estarán facultados en la formulación, aprobación y administración de los planes de desarrollo urbano, la administración de las reservas territoriales, la utilización del suelo y el otorgamiento de licencias o permisos de urbanización y edificación.
- ♦ *Ley General de Asentamientos Humanos (LAH)*. La LAH tiene por objeto establecer la concurrencia de la federación, de las entidades federativas y de los municipios para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional (LAH, 2024).
- ♦ *Código Urbano para el Estado de Jalisco*. Por su parte, este código tiene por objeto definir las normas que permitan dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos en Jalisco y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y ordenamiento territorial, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, conforme a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 y las fracciones V y VI del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese sentido, el artículo 4 menciona que el ordenamiento y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población mediante diversos elementos mencionados en nueve fracciones, donde la séptima fracción establece como necesaria la regulación del mercado de terrenos, en especial los requeridos para la vivienda popular y de interés social, así como la promoción de zonas para las actividades económicas mediante la integración de reservas territoriales dotadas de infraestructura básica (Código Urbano para el Estado de Jalisco [CUEJ], 2008).

Propuestas

El proyecto Huellas Urbanas Metropolitanas tiene un enfoque integral con el propósito de organizar el territorio mediante un sistema de redensificación de vivienda y espacio público ligados al desarrollo orientando al transporte público. Esto con la intención de dar a la población una mejor calidad de vida. Esto generaría nuevos espacios habitacionales con usos mixtos que reactiven la economía de la zona, la inserción de nuevos proyectos y espacios verdes, los cuales lograrán consolidar una identidad social. Las Huellas Urbanas Metropolitanas cuentan con acciones específicas como son:

- ♦ *Ordenamiento y organización del territorio.* El proyecto busca establecer una estructura organizada en el territorio metropolitano. Esto implica una planificación cuidadosa para evitar la expansión urbana descontrolada y garantizar un uso eficiente del espacio.
- ♦ *Conectividad de vivienda a través del transporte público.* La vinculación de espacios urbanos y vivienda mediante un sistema de transporte público eficiente puede contribuir significativamente a reducir la congestión vehicular y mejorar la movilidad de los residentes (ONU-Hábitat, 2018).
- ♦ *Mejora de la calidad de vida.* La planificación de espacios habitacionales con usos comerciales puede crear comunidades más integradas y accesibles. La combinación de viviendas, comercios y servicios cercanos puede mejorar la calidad de vida al reducir la necesidad de desplazamientos largos y fomentar un estilo de vida más sostenible.
- ♦ *Reactivación económica.* La integración de usos comerciales puede impulsar la actividad económica en la zona, lo que puede generar empleo y atraer inversiones. Esto podría tener un impacto positivo en el desarrollo económico local.
- ♦ *Inserción de nuevos proyectos.* La introducción de nuevos proyectos de índole cultural, recreativa o educativa puede enriquecer la oferta de la zona y contribuir a la diversificación de actividades disponibles para los residentes.
- ♦ *Espacios verdes y sostenibilidad.* La inclusión de espacios verdes no solo mejora el entorno estético, sino que también contribuye a la salud

ambiental y al bienestar de la comunidad. La sostenibilidad debería ser una consideración clave en el diseño de estos espacios.

- ♦ *Consolidación de identidad social.* Al crear un entorno urbano integrado y funcional, busca fomentar una identidad social sólida. Esto implica promover la participación ciudadana y la conexión de la comunidad con su entorno.

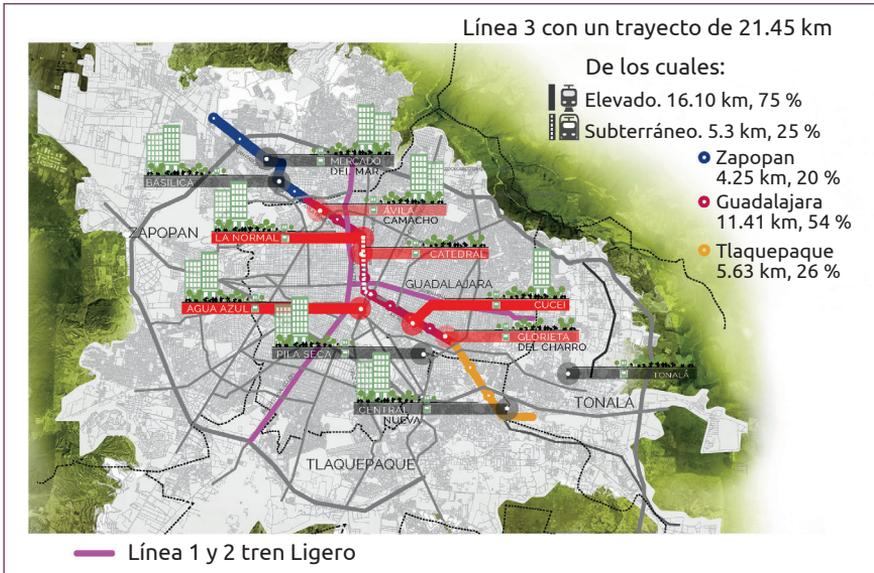


Figura 1. Macrolocalización de las Huellas Urbanas en el AMG.
Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

El proyecto Huellas Urbanas Metropolitanas representan una oportunidad única para transformar el AMG en un espacio más habitable, sostenible y equitativo, mediante la densificación selectiva, la mejora de la movilidad, la creación de espacios públicos de calidad y la promoción de la integración social.

Sin embargo, el éxito del proyecto dependerá de la colaboración entre el Gobierno, la sociedad civil, el sector privado y la academia. Es fundamental garantizar la participación ciudadana en la toma de decisiones,

así como la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de los recursos.

Si se implementa de manera efectiva, puede contribuir significativamente a la mejora de la calidad de vida de los habitantes del AMG y promover el desarrollo económico, la cohesión social y la sostenibilidad ambiental. Este proyecto no solo transformará el entorno físico de la zona, sino que también fortalecerá el tejido social y cultural para crear un futuro más prometedor para la ciudad.

Referencias

- ALISTE ALMUNA, E., Almendras Varela, A. y Contreras Alonso, M. (2012). La dinámica del territorio en la conurbación Concepción-Talcahuano: huellas urbanas para una interpretación de las transformaciones ambientales durante la segunda mitad del siglo XX. *Revista de Geografía Norte Grande*, (52), 5-18.
- Código Urbano para el Estado de Jalisco (CUEJ), *Periódico Oficial del Estado de Jalisco (POEJ)*, 27-09-2008, últimas reformas *POEJ* 28-03-2023.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2020). *Encuesta Nacional de Vivienda (Envi)*.
- Infonavit (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores) y Fundación IDEA (2018). *¿Qué funciona y qué no en vivienda?: Identificación y documentación de buenas y malas prácticas en el desarrollo de vivienda*. CIDS.
- Ley General de Asentamientos Humanos (LAH), *Diario Oficial de la Federación (DOF)* 28-11-2016, últimas reformas *DOF* 01-04-2024.
- ONU-Hábitat (s.f.). *Elementos de una vivienda adecuada*. <https://onu-habitat.org/index.php/elementos-de-una-vivienda-adecuada>
- Sedatu (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano) (2018). *Anatomía de la Movilidad en México. Hacia dónde vamos*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/411314/Anatom_a_de_la_movilidad_en_M_xico.pdf
- Sedatu (2021). *Programa Nacional de Vivienda, México (2021-2024)*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5620388#:~:text=El%20Programa%20Nacional%20de%20Vivienda,el%20equilibrio%20entre%20promover%20el

Hacia una gestión sustentable de agua en Jalisco para nuestra supervivencia

José Arturo Gleason Espíndola

Introducción

Este capítulo tiene como objetivo ofrecer una visión a futuro sobre la situación del agua en Jalisco, en el contexto de una sequía creciente que, de manera paulatina, está reduciendo su disponibilidad. Esta visión se basa en la necesidad de que la ciudadanía comprenda tanto el ciclo natural del agua (CA), responsable de su generación, como el sistema hidrosanitario (SH) que representa la infraestructura humana encargada de llevar el agua a las comunidades.

A partir de este entendimiento, se plantean acciones sustentadas en tres ejes fundamentales: técnico, institucional y social. Cada uno de ellos incorpora estrategias a corto, mediano y largo plazo, con el objetivo de frenar el avance de la sequía, asegurar la disponibilidad del vital líquido para las generaciones presentes y futuras y, como propósito central, preservar la vida. Este documento invita a los lectores a reflexionar sobre la urgencia de actuar de manera oportuna y colaborativa frente a un problema tan complejo, con miras a construir soluciones sostenibles para Jalisco.

Entender para actuar adecuadamente

En los últimos años, Jalisco ha ido enfrentando problemas relacionados con el agua, que se reflejan en la escasez creciente en las diferentes regiones, especialmente en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG); así como inundaciones y sequía en zonas rurales. Por lo que es necesario tener

un entendimiento claro de lo que está pasando para definir las estrategias y acciones prioritarias para resolver un problema tan complejo.

Para entender el problema de agua, es necesario conocer su funcionamiento con el objetivo de delinear las políticas apropiadas: ¿cómo conocer el problema y su solución si se desconoce su funcionamiento? De tal manera que conocer el funcionamiento del agua bajo una perspectiva funcional natural y otra de índole artificial es el punto de partida para comprender a fondo el problema y definir las propuestas de solución. El agua funciona a través de un *sistema natural* llamado *ciclo del agua* (CA) y otro *artificial* que recibe el nombre de *sistema hidrosanitario* (SH) (Gleason, 2014).

El CA es el proceso continuo mediante el cual el agua se desplaza y transforma entre diferentes reservorios de la tierra, como océanos, atmósfera, ríos, lagos y acuíferos subterráneos (Aparicio, 1989). El CA consta de las siguientes variables:

1. *Precipitación (lluvia)*. Es la principal fuente de suministro natural de agua para el territorio.
2. *Infiltración*. Es lo primero que sucede cuando la lluvia toca la superficie y esto ayuda a la recarga de acuíferos.
3. *Escurrimiento (ríos, arroyos)*. Esto es el agua que ya no cupo en el subsuelo y corre por la superficie del territorio.
4. *Evaporación y evapotranspiración*. El agua que sale del territorio en forma de vapor desde los cuerpos de agua y de la vegetación.

Para la humanidad, este ciclo no solo es esencial porque proporciona el agua necesaria para beber, cultivar alimentos y mantener ecosistemas saludables, sino porque regula el clima, limpia naturalmente el ambiente y sostiene las bases de la biodiversidad. La existencia misma de civilizaciones ha estado históricamente ligada a la presencia y estabilidad de fuentes de agua derivadas de este ciclo.

Reconocer y respetar el ciclo del agua no es solo un acto de conciencia ambiental, sino una necesidad urgente. Cuidar de este proceso vital implica garantizar la disponibilidad de agua para las generaciones actuales y futuras y, por tanto, asegurar condiciones mínimas para la continuidad de la vida humana y del planeta (López-Gunn y Martínez-Santos, 2010).

En la figura 1, se observan las variables del CA en funcionamiento.

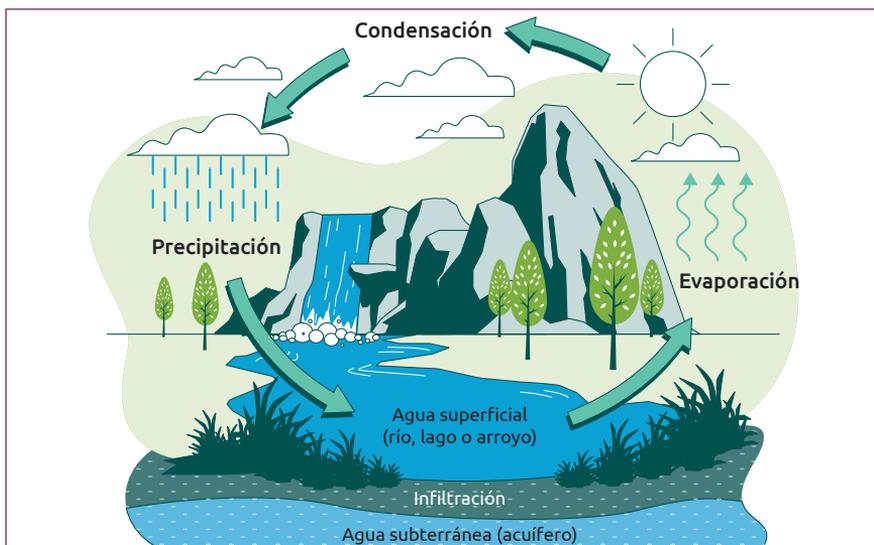


Figura 1. Funcionamiento del ciclo del agua.

Fuente: American Water (s.f.).

Del ciclo del agua, el ser humano toma el agua para suministrarla a las actividades humanas principales, utilizando su ingenio para diseñar, desarrollar, construir, operar y mantener la infraestructura de suministro y saneamiento.

El SH consta de siete etapas:

1. *Captación (fuentes de suministro).* Fuentes superficiales (ríos, presas, lagos y el mar), las subterráneas (acuíferos, norias) y las atmosféricas (lluvia, niebla, rocío y brisa del mar).
2. *Conducción.* Líneas que llevan el agua de las fuentes a las potabilizadoras.
3. *Potabilización.* Proceso de limpieza del agua para consumo humano.
4. *Distribución.* Una vez limpia, el agua se reparte a través de tuberías a los puntos de consumo.
5. *Consumo.* En esta etapa el agua es utilizada a nivel doméstico, rural e industrial.
6. *Alejamiento.* Una vez utilizada el agua, es alejada a través de una red de drenaje hacia los sistemas de tratamiento.
7. *Tratamiento.* En esta etapa final, el agua sucia es tratada para reincorporarla al medioambiente, disminuyendo su impacto negativo.

En la figura 2 se puede observar el SH para una comunidad.

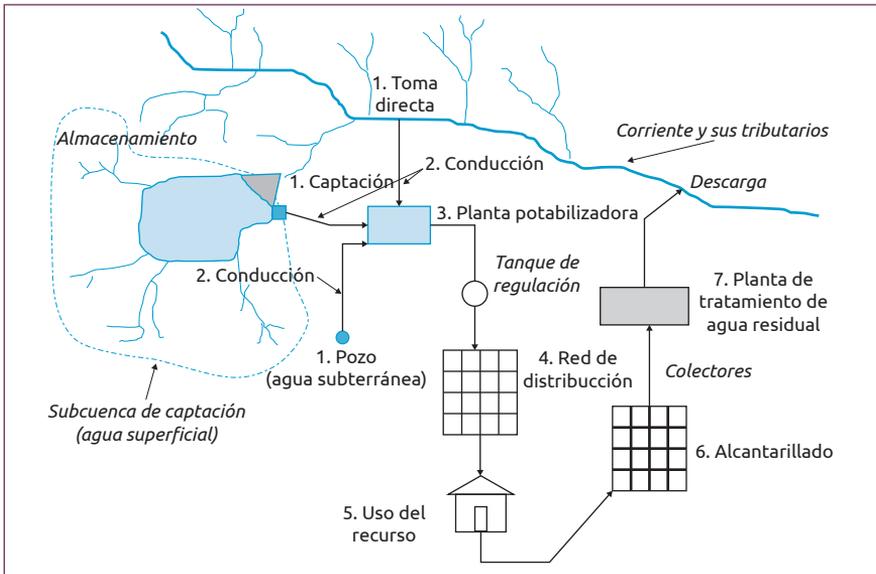


Figura 2. Sistema hidrosanitario para una comunidad.

Fuente: elaboración propia.

El SH es fundamental para el bienestar y desarrollo de las comunidades humanas. Este sistema abarca la infraestructura encargada del suministro de agua potable y el manejo adecuado de aguas residuales, asegurando que las personas tengan acceso a agua limpia para consumo y actividades cotidianas, mientras que, a su vez, se gestionan las aguas residuales de manera segura para proteger la salud pública y el medioambiente (Sato y Dastgerdi, 2017).

Problemas en el CA y en el SH

La conducta desafortunada del ser humano respecto al uso del recurso hídrico ha impactado negativamente el funcionamiento natural tanto en el CA como en el SH. En este apartado se abordarán de manera general las principales afectaciones que enfrentan ambos sistemas.

Respecto al CA, el régimen de precipitación se ve alterado principalmente por el cambio climático (CC). Las precipitaciones han disminuido a lo largo del año, concentrándose en pocos meses, lo que origina sequías en algunas regiones y, al mismo tiempo, provoca inundaciones en otras.

Otro de los problemas relacionados con el CA es el aumento de los escurrimientos y las avenidas de agua. En zonas urbanas, la presencia excesiva de concreto, producto de la urbanización desordenada, impide la infiltración natural del agua, lo que genera la acumulación de escurrimientos y provoca inundaciones. En áreas rurales, la falta de vegetación, debido a prácticas agrícolas insostenibles, contribuye al aumento de las avenidas de agua, lo que, además de causar inundaciones, acelera la desertificación del territorio y genera grandes pérdidas humanas y económicas.

Tanto la urbanización desordenada como la agricultura insostenible dificultan el proceso de infiltración del agua en el suelo, lo que impide la recarga de los acuíferos que abastecen tanto al campo como a las ciudades. Esta sobreexplotación de los acuíferos genera su abatimiento, un problema que va en aumento en diversas regiones de Jalisco.

Por último, en relación con el CA, estos problemas también afectan la evaporación y, en particular, la evapotranspiración. La ausencia de vegetación en los territorios seca el suelo e inhibe la presencia de lluvias, lo que favorece la aparición de sequías.

En cuanto al SH, uno de sus principales problemas es la calidad y cantidad del agua proveniente de las fuentes principales. La calidad del agua se ve gravemente afectada por la contaminación derivada de la descarga de aguas residuales y otros contaminantes. Por otro lado, la cantidad de agua se reduce debido a la sobreexplotación de estas fuentes. Además, las fugas de drenajes y fosas sépticas contribuyen a la contaminación adicional, lo cual empeora aún más la situación.

Las líneas de conducción que transportan el agua desde las fuentes hasta las plantas de potabilización presentan un avanzado estado de deterioro, debido a su antigüedad y al escaso mantenimiento que reciben. Esta situación genera pérdidas significativas a lo largo del trayecto, lo que se traduce en un traslado ineficiente del recurso hídrico: llega menos agua a las plantas de la que originalmente se capta en las fuentes. Estas fugas y deficiencias no solo representan un desperdicio de agua valiosa, sino que también encarecen los procesos de tratamiento y distribución, de forma

que afectan directamente la capacidad de respuesta del sistema ante la creciente demanda de la población.

Tanto la contaminación de las fuentes de suministro como el deficiente funcionamiento de las líneas de conducción dificultan significativamente el desempeño de los procesos de potabilización, los cuales resultan insuficientes para garantizar una calidad del agua que cumpla con las normas sanitarias vigentes. Esto se debe a la enorme y diversa carga de contaminantes que reciben las fuentes de abastecimiento actuales, lo que sobrepasa la capacidad de los sistemas convencionales de tratamiento. Como consecuencia, el agua que llega a la población puede no ser segura para el consumo humano, lo que pone en riesgo la salud pública y evidencia la urgente necesidad de fortalecer y modernizar la infraestructura de potabilización.

El problema se agrava aún más cuando las redes de distribución han sido instaladas de manera desordenada y sin una planificación adecuada. Esta falta de organización provoca irregularidades en la presión del sistema, generando tanto sobrepresiones como zonas con ausencia de presión. Estas condiciones no solo ocasionan fugas constantes, sino que también aceleran el desgaste de los materiales, y esto ocasiona una reducción significativa de la vida útil de la infraestructura.

Esta situación es especialmente preocupante en el AMG, donde se ha registrado un aumento en el número de viviendas que reciben agua en condiciones no aptas para el consumo. La combinación de una red deteriorada, presión inadecuada y mantenimiento deficiente contribuye a la contaminación del agua durante su trayecto, de tal manera que compromete la salud de la población y deja en evidencia la necesidad urgente de modernizar el sistema de distribución.

Por otro lado, los consumos son muy altos, ya sea en lo doméstico, industrial y rural. No existe control de las extracciones y el monitoreo de la distribución, por lo que la sobreexplotación está fuera del control y la calidad del agua que llega a los puntos de servicio es deficiente.

El desalojo de las aguas residuales enfrenta serios desafíos debido a la insuficiencia de la red de colectores sanitarios, en términos de cobertura y de capacidad de conducción. A esto se suma el envejecimiento de la infraestructura y la falta de mantenimiento, lo que compromete gravemente su funcionamiento. Como resultado, el sistema es ineficiente para evacuar

adecuadamente las aguas residuales y los escurrimientos pluviales, lo que contribuye a la generación de inundaciones y a la degradación de las condiciones sanitarias en zonas urbanas.

La contaminación de los cuerpos de agua es un problema que va en aumento, ya que las fuentes de contaminación no son erradicadas y desafortunadamente se concentra el esfuerzo en la construcción de las plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR), las cuales, por sus altos costos de mantenimiento y monitoreo, son insuficientes para tratar el 100 % de los volúmenes de agua residual.

Propuestas

Una vez que se ha definido el problema, se establecen las propuestas de solución planteadas a través de tres ejes estratégicos: el técnico, el institucional y el social. El eje técnico está relacionado con todas las acciones, programas y obras que se tienen que aplicar para la restauración del CA y la rehabilitación del SH, con una orientación hacia la sustentabilidad (Gleason, 2016). Es fundamental impulsar la digitalización del funcionamiento del CA y del SH para conocer en tiempo real su situación para conservar al primero y asegurar el servicio eficiente del segundo.

En lo referente al eje institucional, abarca todas aquellas propuestas administrativas que deben realizarse para sustentar el eje técnico. Dentro de las acciones que se deben implementar, está la reingeniería administrativa del sector gubernamental del agua en el estado. Es necesario tener finanzas sanas, y con poco hacer mucho. En este mismo eje se necesita una reforma del marco legal que impulse una transición hacia un sistema moderno y sustentable de gestión de agua (CA y SH). Es muy importante asegurar que los perfiles técnicos idóneos con experiencia probada lleguen a los puestos de liderazgo para evitar la improvisación de servidores públicos sin el perfil adecuado.

El eje social es fundamental para que los otros dos funcionen correctamente. La inclusión de la sociedad es imprescindible para el éxito de las propuestas. Esto se puede llevar a cabo a través de una campaña masiva de concientización sobre la importancia del agua como eje de la vida en todos los sectores de la sociedad. Asimismo, es necesario implementar un

programa de formación educativa para la cultura del agua en la sociedad, desde el nivel básico hasta el superior y de posgrado. Finalmente, se deben impulsar programas de investigación para la innovación tecnológica para el diseño de propuestas tecnológicas locales.

Conclusiones y recomendaciones

El problema del agua es uno de los mayores desafíos que enfrentamos hoy en día y su solución no depende solo de un grupo específico, sino de la acción coordinada y comprometida de toda la sociedad. Para abordar esta crisis de manera efectiva, es necesario entenderla desde una perspectiva sistémica. Esto significa reconocer que el problema del agua está estrechamente vinculado a diversos factores: técnicos, sociales, económicos y medioambientales. Cada uno de estos aspectos influye en la disponibilidad, el acceso y la gestión del agua, por lo que no podemos abordar el problema de forma aislada o fragmentada.

Cuando se toman decisiones dispersas o se abordan los problemas de manera aislada, corremos el riesgo de gastar recursos de manera ineficaz, lo que solo incrementará la complejidad y el costo de la solución. De hecho, este enfoque podría hacer que el problema sea aún más difícil de resolver en el futuro. Por ello, es fundamental que nuestras estrategias para resolver la crisis del agua sean integrales, considerando no solo los aspectos técnicos relacionados con el tratamiento y la distribución, sino también los factores institucionales y sociales que afectan el acceso al agua, la equidad en su distribución y el comportamiento de las comunidades.

La gestión del agua debe ser un esfuerzo colectivo. Las políticas públicas, la infraestructura adecuada, la educación ambiental y la participación activa de la sociedad civil son elementos esenciales que deben trabajar de la mano para garantizar una solución sostenible. No se trata solo de la responsabilidad de las autoridades, sino de un compromiso compartido entre ciudadanos, empresas y gobiernos.

Referencias

- APARICIO, F. (1989). *Fundamentos de hidrología de superficie*. Limusa.
- El ciclo del agua* (s.f.). American Water. <https://es.amwater.com/paaw/Water-Wastewater-Information/water-learning-center/the-water-cycle>
- GLEASON, J. (2014). *Sistemas de agua sustentables en las ciudades*. Trillas.
- GLEASON, J. (2016). *Gestión y planeación del sistema hidrosanitario del Área Metropolitana de Guadalajara: un reto hacia la sustentabilidad*. Universidad de Guadalajara.
- LÓPEZ-GUNN, E. y Martínez-Santos, P. (2010). Re-thinking water scarcity: can science and technology solve the water crisis? *Water Policy*, 699-713.
- SATO, M. y Dastgerdi, A. (2017). Urban water systems and sustainability: the role of water supply, sanitation, and wastewater management in sustainable urban development. *Water Resources Management*, 1461-1479.

Ordenamiento del territorio en Jalisco: hacia una política pública sostenible

José Luis Valencia Abundis

Introducción

El ordenamiento territorial es un proceso fundamental para el desarrollo equilibrado de cualquier región. En Jalisco, un estado con una rica diversidad cultural y geográfica, este proceso se enfrenta a retos complejos que requieren un enfoque innovador y sostenible. La creciente urbanización del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), junto con la desigualdad social y la pobreza regional, plantea la necesidad de un ordenamiento que no solo considere la eficiencia económica, sino también la equidad y la participación ciudadana. La importancia del ordenamiento territorial radica en su capacidad para articular el desarrollo urbano con el desarrollo rural, optimizando el uso de los recursos y promoviendo un crecimiento sostenible.

En este contexto, el presente artículo tiene como objetivo analizar las problemáticas del ordenamiento territorial en Jalisco y proponer estrategias que permitan avanzar hacia un modelo más inclusivo y sostenible.

Es evidente que, más allá del discurso oficial, Jalisco carece de una auténtica planificación estratégica. Hace falta un atlas de prospectiva territorial para la atracción de las inversiones productivas, deseo que se ubica más en el ejercicio discursivo que en una realidad objetiva de las acciones concretas, o un programa de ordenamiento turístico del territorio para impulsar nuestro enorme potencial en la materia. Si bien durante la pasada administración estatal (2018-2024) se elaboraron diversos programas de ordenamiento ecológico regional por parte de la Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (Semadet), la realidad es que, en orden de prelación y secuencia lógica de la disciplina, se debieron elaborar a

partir de la formulación de una estrategia estatal de ordenamiento territorial, en estricto rigor institucional, vinculada a la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) 2020-2040, publicada en 2021 por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu). Aun así, no sorprende que estos documentos se ignoren mutuamente. La proliferación de instrumentos nacionales aislados, seguida de un intento del Gobierno de Jalisco por recuperar una gestión regional fragmentada del territorio, da cuenta de la necesidad de un verdadero modelo de política territorial. Bajo este escenario, habría que cuestionarse sobre el rol que juegan los proyectos prioritarios del Gobierno de Pablo Lemus Navarro ante las posibilidades que tiene la gestión territorial.

Aunque solo la implementación de una estrategia integral de ordenamiento territorial permitiría responder esta cuestión, es necesario reflexionar sobre las posibilidades de restituirle al estado la rectoría del territorio mediante este tipo de instrumentos, considerando una aterradora realidad sobre la falta de control sobre el territorio que ha desbordado al Estado mexicano y los alarmantes índices delictivos a lo largo y ancho del país. El modelo del ordenamiento territorial que, si bien no soluciona un tema de seguridad nacional, se convierte en un sistema jerarquizado de descentralización, concebido con fines de organización y estructuración sectorial, con una marcada preocupación colectiva, académica y científica sobre las agendas de la sustentabilidad ambiental, las acciones contra el cambio climático y el desarrollo sostenible. Es importante reflexionar sobre la capacidad de los instrumentos de planeación territorial con que cuenta el estado para pilotear los proyectos prioritarios o estratégicos de Jalisco conforme a los objetivos y acciones en lógicas sectorizadas que permitan al Gobierno estatal y municipales lograr una adecuada gobernanza, en términos de desarrollo social y productivo, lo que permitirá disminuir las desigualdades regionales.

Desafíos y estrategias para el ordenamiento territorial en Jalisco

En México, el marco legal e institucional del ordenamiento territorial presenta enfoques diferenciados que abordan el desarrollo desde diversas

políticas sectoriales, las cuales a menudo resultan incompatibles entre sí. Esta complejidad se acentúa por la existencia de marcos jurídicos locales e instrumentos normativos municipales que no contribuyen de manera eficiente, integral ni sistémica al ordenamiento territorial y a la conservación del medioambiente. En este contexto, la Sedatu, en colaboración con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), busca delinear un proyecto para integrar el ordenamiento ecológico (OE) y el desarrollo urbano (DU). Este proyecto tiene como objetivo establecer bases normativas y técnicas que articulen intervenciones públicas y sociales, ordenando espacialmente los usos, la ocupación y el aprovechamiento del territorio, al tiempo que se conservan los ecosistemas y se regulan las políticas sociales, económicas, culturales y ambientales. Además, reconoce la diversidad regional con el fin de lograr un sistema territorial integrado, ordenado, inclusivo, sostenible y seguro, centrado en los derechos humanos, especialmente para aquellos grupos que, por su identidad, género, edad, discapacidad, situación de vulnerabilidad o pertenencia a pueblos originarios, han sido excluidos de la planificación y desarrollo del territorio.

La expresión social y política son factores fundamentales que marcan un paréntesis en la elaboración de un esquema de orden territorial. El objetivo de toda sociedad debe ser la búsqueda de la satisfacción de demandas e intereses que logren el bienestar colectivo y el perfeccionamiento de la democracia. Sin embargo, es importante reconocer que tales aspiraciones no son viables en un contexto de pobreza y desempleo, que son signos de inequidad y justicia social que prevalecen en muchas comunidades, pueblos y regiones. Es necesario contar con un instrumental técnico-político que permita medir los costos de las decisiones políticas, las cuales a menudo están motivadas por intereses del capital y, en ocasiones, por caprichos de los gobernantes que no abordan un análisis auténtico de costo-beneficio que favorezca a la población más necesitada. La voluntad política de los gobernantes debe supeditarse en todo momento a las disposiciones constitucionales y a las responsabilidades que la ciudadanía les ha conferido en la conducción política de su futuro inmediato.

El ordenamiento territorial debe corresponder a la conciliación y concurrencia de los actores locales para conducir, convivir, proponer, modificar, administrar, regular y controlar el desarrollo de los centros de población y sus entornos rurales, permitiendo así la sostenibilidad en

correspondencia con los intereses colectivos. Esto implica promover la integración social y política regional para acceder a un proceso de desarrollo integral, con equidad, equilibrio y reconocimiento multicultural. La diversidad que constituye nuestra identidad cultural en los procesos de desarrollo hace indispensable una actuación más activa y dinámica de la sociedad en general. Reconocer la profunda diversidad socioeconómica que prevalece significa modificar nuestra concepción sobre la planificación estratégica del territorio. Las transformaciones que ocurren en el mundo respecto a los patrones de desarrollo social y económico son un indicio de la evolución de la civilización urbana. Jalisco no debe estar al margen de estas transformaciones, pero es indispensable entender nuestra realidad para aspirar a un futuro más cierto. En este sentido, el replanteamiento de las estrategias para el desarrollo debe expresarse en el territorio, la sociedad y el gobierno. Así, la estructuración ordenada del territorio se concibe como una prioridad para garantizar la estabilidad y seguridad social, el acceso a la vivienda y los servicios básicos de la población, la permanencia y perfeccionamiento de la democracia, la equidad en la distribución de beneficios y la sustentabilidad como garantía del desarrollo.

La alternativa de un esquema estratégico de planeación y organización territorial pretende ser un modelo de optimización del espacio para alcanzar metas en el ámbito socioeconómico y político, condicionado por un marco de relaciones políticas y sociales que hagan más equitativos los beneficios de la gestión común. Es importante señalar que las posibles restricciones institucionales y presupuestales determinarán la flexibilidad ante eventuales cambios coyunturales del orden económico y financiero, así como la factibilidad de redistribuir los recursos del estado hacia los municipios y regiones, de acuerdo con un esquema institucional de decisiones políticas que haga posible su implementación. La estrategia territorial urbano-rural, como base del desarrollo regional, se traduce en un conjunto de proyectos que establezcan criterios para racionalizar las decisiones sobre la elección de proyectos de inversión, en función de las características geoeconómicas de las regiones y las ventajas comparativas que estas manifiesten para su sustentabilidad. Un diseño estratégico en este sentido podría establecer una relación directa entre los recursos disponibles en la región y la eficiencia en la productividad, lo que generaría beneficios y oportunidades. Desde una perspectiva social, se debe interpretar la reali-

zación de nuestra sociedad como un proceso en el que los intereses individuales se subordinan a los colectivos, para promover así la satisfacción de las principales demandas de los grupos y sectores que la conforman.

En este sentido, el perfeccionamiento de la integración social de cada centro de población, ciudad y región debe reafirmar el carácter global que nos identifica, donde los derechos y garantías de la individualidad, como el acceso a la vivienda, los equipamientos y servicios básicos, la participación social, el acceso a la representación política, la igualdad, el empleo y la seguridad social, sean preceptos inalienables.

Enfoques para el diseño de una estrategia de ordenamiento territorial en Jalisco

La estrategia de ordenamiento territorial es un proceso de planeación que constituye un marco instrumental para la articulación y coordinación de políticas y acciones en materia económica, social y ambiental. Su propósito fundamental es contrarrestar las disfuncionalidades y desequilibrios existentes en la distribución de la economía y la población en relación con los recursos naturales y el medioambiente, con el fin de revertir las desigualdades regionales. La ordenación territorial se erige como una premisa esencial para la coordinación intergubernamental entre el estado y los municipios, siendo clave para la consecución de los objetivos estatales a partir del conocimiento de nuestra realidad. En este sentido, se define como una política pública que busca la máxima eficiencia y racionalidad en la acción institucional, orientándose hacia la recomposición del territorio bajo una visión integral que reorienta la inversión y los flujos financieros hacia las prioridades de desarrollo económico y social, especialmente en las regiones con mayor rezago.

Una política pública clara de ordenamiento territorial es esencial para planificar procesos productivos a corto, mediano y largo plazo, en vinculación con el desarrollo sostenible y con el objetivo de reducir disfuncionalidades económicas y poblacionales. Para ello, es necesario modificar estructuras inadecuadas y abordar la transectorialidad en la aplicación de políticas públicas, lo que impacta en la gestión estatal y municipal. La estrategia de ordenamiento debe definir acciones concretas que incluyan

diversas áreas geográficas y asegurar la redistribución de recursos públicos, lo que mejorará la calidad de vida mediante el acceso a vivienda, infraestructura y servicios básicos.

En Jalisco, la estrategia debe reflejar la relación entre el territorio urbano y rural, que promueva un desarrollo equilibrado en el que se consideren las ventajas comparativas de diferentes regiones. Se sugiere descentralizar la actuación pública para fortalecer a los Gobiernos municipales con proyectos estratégicos para garantizar que la transferencia de recursos esté alineada con los objetivos de desarrollo. La planificación territorial debe ser inclusiva y adaptarse a las dinámicas sociales y económicas, a la vez que se incorpora la participación ciudadana en la toma de decisiones. Es crucial que los proyectos de desarrollo prioricen la sostenibilidad y el bienestar social mediante mecanismos de evaluación que ajusten estrategias según el impacto en el territorio. La inclusión de grupos vulnerables y la creación de espacios de diálogo fortalecerán la cohesión social y la legitimidad de las decisiones. Además, la articulación de políticas que integren usos del suelo y la consideración de las particularidades geográficas y culturales de Jalisco son fundamentales para un ordenamiento efectivo. La interconexión entre el desarrollo urbano y rural es clave para un crecimiento equilibrado que promueva la diversificación económica en áreas rurales y garantice el acceso equitativo a la vivienda.

Conclusiones

El ordenamiento territorial en Jalisco enfrenta desafíos significativos que requieren un enfoque integral y participativo para lograr un desarrollo equilibrado y sostenible. La creciente urbanización y las desigualdades sociales demandan una reestructuración de las políticas públicas que permita articular de manera efectiva el desarrollo urbano y rural, lo que garantice la inclusión de todos los sectores de la población, especialmente aquellos en situación de vulnerabilidad. Es fundamental que se establezcan mecanismos de participación ciudadana que no solo informen, sino que también permitan la cocreación de políticas para asegurar que las decisiones reflejen las necesidades y aspiraciones de las comunidades locales.

La implementación de una estrategia de ordenamiento territorial en Jalisco debe considerar la diversidad cultural y geográfica del estado, que a la vez promueva un uso del suelo que respete y conserve los recursos naturales. La interconexión entre las áreas urbanas y rurales es esencial para evitar el rezago de las comunidades rurales, lo que implica la creación de infraestructura que facilite el acceso a servicios y oportunidades económicas. Asimismo, es crucial diseñar políticas de vivienda que respondan a las necesidades de la población y fomenten un acceso equitativo a un hogar digno.

Finalmente, el éxito de estas estrategias depende de la voluntad política y de la capacidad del Gobierno para coordinar acciones entre los distintos niveles de gobierno, así como de la colaboración con la sociedad civil. Solo a través de un enfoque colaborativo y sostenible se podrá garantizar un desarrollo territorial que beneficie a todos los habitantes de Jalisco, para así fortalecer la cohesión social e impulsar la equidad en el acceso a oportunidades y recursos.

Referencias

- ARTEAGA, M., Ayala, M. y Márquez, R. (2014). Ordenamiento territorial comunitario, participación social y uso del suelo: experiencias en el sureste de México. *Perspectiva Geográfica*, 19(2), 289-308.
- AZUELA, A. (2008). Distancias y disonancias del ordenamiento territorial en la legislación mexicana. En J. Delgadillo (ed.), *Política territorial en México. Hacia un modelo basado en el territorio* (pp. 509-535). Plaza y Valdés.
- DELGADILLO, J. y Torres, F. (2008). Introducción. En J. Delgadillo (ed.), *Política territorial en México. Hacia un modelo basado en el territorio* (pp. 23-52). Plaza y Valdés.
- FERREIRA, H. (2008). Una política de desarrollo territorial para México en la perspectiva del siglo XXI. En J. Delgadillo (ed.), *Política territorial en México. Hacia un modelo basado en el territorio* (pp. 595-681). Plaza y Valdés.
- HIERNAUX, D. y Torres, R. (2008). Desarrollo territorial en México: un balance general. En J. Delgadillo (ed.), *Política territorial en México. Hacia un modelo basado en el territorio* (pp. 107-134). Plaza y Valdés.

- LÓPEZ, F. (2005). Introducción a los significados de la ordenación del territorio. *Revista de Administración Pública*, 66, 213-230.
- NEGRETE, M. (2008). *El centro de México. Evolución, límites y oportunidades para el desarrollo regional*. El Colegio de México.
- UGALDE, V. (2010). La coordinación institucional del ordenamiento territorial en México. *Geografía Norte Grande*, 47, 105-120.
- WARD, P. (1991). *México: una megaciudad: producción y reproducción de un medio ambiente urbano*. Alianza.

Movilidad urbana y transporte en el Área Metropolitana de Guadalajara: desafíos y estrategias para un desarrollo sostenible

Mario Córdova España

Introducción

El crecimiento urbano en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) ha estado marcado por una expansión dispersa y una fuerte dependencia del automóvil, lo que ha generado múltiples desafíos en materia de movilidad y transporte. La falta de una planificación integral y sostenible ha resultado en problemas de accesibilidad, congestión vehicular, contaminación ambiental, grandes afectaciones económicas y sociales. Esta propuesta analiza de manera sucinta la situación actual y plantea la estrategia integral para su progresiva transformación hacia un modelo urbano sustentable, que tenga como ejes estructurantes diversas acciones simultáneas en movilidad urbana y el transporte, asumiendo el nuevo paradigma y sus principios de conformidad como lo ilustran las figuras 1 y 2.

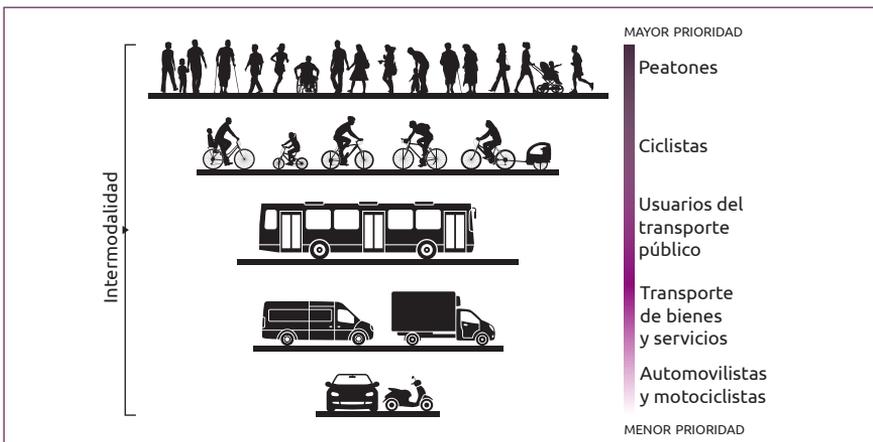


Figura 1. Pirámide invertida de la movilidad urbana sustentable.

Fuente: elaboración propia con base en AU Consultores (AUC, 2024).



Figura 2. Principios de la movilidad urbana sustentable (MUS).

Fuente: elaboración propia con base en la teoría y práctica de la MUS (2024).

En la figura 1 se invierte la prioridad actual del automóvil dando importancia primero a las personas que caminan; luego a quienes usan la bicicleta y otros medios de transporte personal de baja huella de carbono; después a quienes utilizan el transporte público en sus diferentes modalidades —principalmente aquellas que necesitan preferentemente de una movilidad y medios de transporte inclusivos y universalmente accesibles, con perspectiva de género y haciendo énfasis en el transporte de cuida-

dos—. En la figura 2 se enuncian los 12 principios que articulan el nuevo paradigma de la MUS y que articulan con un criterio transversal la estrategia integral propuesta.

Problemas y desafíos

Expansión, dispersión y deficiente planificación metropolitana

La expansión y dispersión urbanas se encuentran orientadas al uso del automóvil con grandes problemas de cobertura y accesibilidad a los servicios del transporte público, dando lugar al surgimiento de medios de transporte emergentes inseguros y costosos, tales como los mototaxis y las camionetas comunitarias, hoy en proceso de supuesta regularización y sustitución por parte del estado.

La superficie urbana y los automóviles han crecido más que la población, mediante procesos inmobiliarios especulativos y una oferta de vivienda social y hábitat precarios, aprobados e incentivados por los diferentes niveles de gobierno en las últimas tres décadas.

La densificación y gentrificación urbanas han sido dirigidas a los estratos socioeconómicamente altos, los cuales poseen demasiados vehículos. Este proceso, más allá de una densidad deseable, no ha contribuido significativa y proporcionalmente a la mejora de los servicios que demanda, produciendo más congestión vial, contaminación y accidentalidad, así como un mayor deterioro de los servicios preexistentes, la mayoría de las veces con amparo de las autoridades responsables de los diferentes poderes y niveles de gobierno. El Poder Ejecutivo, porque los aprueba y los promueve sin mayores requisitos y contribuciones al mejoramiento de los servicios y la mitigación de sus diversos impactos negativos. El Poder Legislativo, porque ha permitido un marco legal y normativo débil y vulnerable que facilita la ilegalidad inmobiliaria y la escasez de los servicios. Y el Poder Judicial, porque con base en estas debilidades litiga a favor del sector inmobiliario con corrupción e impunidad.

La expansión urbana metropolitana es indudablemente de carácter especulativo y se instrumentaliza a través de planes y programas, basta revi-

sar en profundidad el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano del AMG (Potmet e Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara [Imeplan], 2024) y el Programa de Desarrollo Metropolitano (PDM e Imeplan, 2024), recientemente actualizados por el Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (Imeplan), que, además de su inconsistencia, presentan una desarticulación evidente con los instrumentos del desarrollo urbano municipal. Aun cuando los 10 municipios que conforman el AMG y el ejecutivo del estado integran la Junta de Coordinación Metropolitana (JCMAMG) —que tiene como marco de referencia territorial el Potmet (Imeplan, 2024a) y el PDM (Imeplan, 2024b)—, los 10 municipios tienen sus propios planes de desarrollo urbano municipal con serias diferencias en su integración metropolitana y sin una base realmente sustentable, situación que se confirma en los hechos a través procesos urbanos de especulación territorial que acentúan las desigualdades socioeconómicas y el deterioro ambiental.

La JCMAMG no resuelve los grandes problemas del AMG, especialmente los de movilidad urbana y transporte; la multiplicidad de actores estatales y municipales sin suficiente conocimiento y capacidad técnica genera diseños inadecuados de políticas públicas, programas y proyectos, donde el Gobierno del estado sigue teniendo el control a través del presupuesto y de sus entes técnicos de planificación general y sectorial. Como bien lo señaló un periodista local:

La responsabilidad de la movilidad recae en una maraña de dependencias donde interviene el Imeplan, STOP, la Secretaría de Transporte, la Agencia de Infraestructura para la Movilidad, las Direcciones de movilidad y transporte de Zapopan y la de Guadalajara y una Policía Vial, que inexplicablemente depende de la Secretaría de Seguridad, dicen que “por las pistolas” (Frías, 2024).

Los estudios técnicos y planes que sustentan dichos programas y acciones en materia de movilidad urbana y transporte, así como otros servicios e infraestructuras, dejan mucho que desear. Los estudios de movilidad origen-destino y de transporte y la evaluación de los servicios de transporte público de los últimos tres años realizados por el Imeplan

presentan deficiencias metodológicas y ejecutivas, con sesgos y resultados alejados de la realidad. Desde la cantidad de viajes y modos de transporte que se utilizan cotidianamente en el AMG hasta la evaluación de servicios de transporte. Recientemente, el Imeplan publicó el Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable (PIMUS e Imeplan, 2024) de escasa consulta y participación de los colectivos ciudadanos, por lo que sus resultados y metas son incompletas e inciertas, muy particularmente en lo que se refiere al transporte público, del cual no presenta un plan para lograr un sistema integrado de transporte intermodal, que incluya el transporte público masivo, el transporte público colectivo de rutas de autobuses y el transporte intermodal, tanto con medios de transporte movilidad activa como los medios de transporte tipo taxis o empresas de redes de transporte (ETR). Por otra parte, su meta de reducir el uso del automóvil en un 60 % en el año 2040 no tiene mayor sustento, dada la carencia de políticas, programas y proyectos que contengan la expansión urbana y que desarrollen un transporte público de calidad capaz de evitar el crecimiento del uso del automóvil.

El crecimiento expansivo del uso del automóvil

En las últimas décadas, el crecimiento de los vehículos motorizados de uso individual ha sido lamentable. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2023a), el registro total de vehículos en circulación en 2023 fue de 4 609 531 unidades, el 7.92 % del total nacional, lo que la sitúa como la tercera entidad con mayor número de autos, solo detrás del Estado de México y la Ciudad de México. Del total de vehículos en circulación en Jalisco, el 63.23 % se concentraron en el AMG, es decir, 2 914 494 de automotores, la mayor parte automóviles o vehículos ligeros, lo cual refleja un crecimiento sostenido del parque vehicular registrado en la región. La tasa de motorización por cada 1 000 habitantes en el 2023 fue de 535 vehículos, superior a la tasa de motorización nacional de 484, es decir, aproximadamente 2 habitantes por vehículo; superior a la media nacional y estatal. En poco más de dos décadas, el parque vehicular motorizado del AMG creció un 255 %, con un aumento destacado de las motocicletas de bajo cilindraje en los últimos 5 años.

Este vertiginoso crecimiento vehicular, sin duda, tiene sus causas en la expansión urbana altamente dependiente del automóvil, en la falta de cobertura eficiente y de calidad del transporte público, en la carencia de la infraestructura suficiente para la movilidad no motorizada, en la facilidad de financiamiento y créditos automotrices, así como para importar y regularizar vehículos usados desde los Estados Unidos, y más aún en la falta de regulación y planeación metropolitana; todo esto promueve más un modelo urbano expansivo dependiente del automóvil que un modelo urbano orientado al transporte sustentable. Las políticas públicas efectivas para desincentivar el uso del automóvil, ya sea mediante impuestos más altos, cobros por congestión o restricciones de circulación, no se encuentran en los planes gubernamentales.

Las consecuencias de este modelo urbano expansivo y gentrificador orientado al automóvil han sido muy negativas, según los datos disponibles a continuación:

- ♦ *Gestionamiento vial.* En 2023 el AMG se ubicó entre las ciudades con mayores tiempos de traslado en México. El tráfico reduce la productividad y aumenta el estrés de los ciudadanos (Instituto Mexicano para la Competitividad [IMCO], 2023). La convergencia espaciotemporal de excesivos viajes motorizados individuales, para ir al trabajo y la escuela en un espacio vial limitado, propicia el congestionamiento vial en un día cotidiano, además de factores aleatorios frecuentes de accidentalidad y estacionales de lluvias que suelen inundar la infraestructura vial disponible. El congestionamiento se presenta en los accesos metropolitanos y en las vialidades principales metropolitanas y municipales del AMG durante los tres horarios de máxima demanda, en la mañana, tarde y noche, muchos de ellos de carácter pendular.

El crecimiento vertiginoso del parque vehicular ha contribuido en buena medida a ello, la convergencia espaciotemporal de los viajes motorizados individuales, más una deficiente infraestructura vial y una pésima gestión del tránsito, como se describirá posteriormente.

- ♦ *Contaminación del aire.* El 90 % de las emisiones contaminantes provienen del transporte motorizado. En el AMG, los niveles de partículas PM₁₀ y PM_{2.5} frecuentemente superan las normas de la Organización Mundial de la Salud (OMS) (Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático [INECC], 2022) El sector transporte es responsable del 35 %

de las emisiones de gases de efecto invernadero en Jalisco, por lo que esto contribuyó al cambio climático (Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial [Semadet], 2022). El 60 % de los días del año se reporta mala calidad del aire (Imeplan, 2023).

El programa de verificación vehicular es necesario, pero su implementación no es la adecuada. En el 2023 solo la tercera parte de los vehículos motorizados registrados en el AMG llevó a cabo la verificación, quizás ahora, con su aparente trámite gratuito, este incrementa. En el programa subyacen negocios y altos costos de operación y aún no se tiene resuelto el gran problema de la chatarrización, ya que al menos un 25 % de los vehículos no aprobarán la misma, considerando la antigüedad del parque vehicular y los datos recientes documentados por *El Diario NTR* (Rodríguez, 2025).

Se ha comentado que, para resolver el problema de contaminación y el congestionamiento vial, se debe establecer el programa Hoy No Circula, el cual se ha aplicado en otras ciudades, como Santiago, São Paulo y la Ciudad de México; sin embargo, esta medida debe analizarse con cuidado para evitar sus probables efectos adversos. Según el estudio del Centro Mario Molina (2014), *Políticas públicas para el mejoramiento de la calidad del aire. Caso de estudio: Zona Metropolitana del Valle de México*, señala que el programa tiene sus ventajas y desventajas, ya que este puede reducir del 25 % al 70 % la emisión de contaminantes (dependiendo del tipo de contaminante), promueve la renovación de la flota vehicular y es una medida exitosa en tiempos de contingencia ambiental, pero con el tiempo propicia que algunos ciudadanos compren un segundo vehículo para evitar la restricción vial, en el contexto de un servicio de transporte público de baja calidad y desempeño.

El problema del congestionamiento vial y la contaminación ambiental es complejo y, por lo tanto, deben evitarse soluciones unicau-sales, pues debe mejorarse en profundidad el transporte público y encaminarlo a un sistema integrado intermodal antes de tomar medidas como Hoy No Circula, así como otras acciones que impliquen la tarificación por el uso de ciertas avenidas o zonas de la ciudad, tal como se ha implementado con resultados positivos en otras ciudades

como Singapur (1975), Londres (2003), Estocolmo (2006), Milán (2012) y Oslo (2019).

- ♦ *Mayor consumo de energía y dependencia de combustibles fósiles.* El crecimiento vehicular incrementó el consumo de gasolina y diésel, lo que aumenta la importación de combustibles. Con base en los datos y tendencias (Petróleos Mexicanos [Pemex], 2023), así como las variaciones de consumo de combustible en periodos vacacionales, se estima que en 2024 en el AMG se consumieron 4 050 millones de litros de gasolina con un alto impacto en la contaminación del aire. El consumo de combustible es tendencialmente creciente tanto en el transporte público como en el privado, con un alto impacto a la contaminación del aire y el cambio climático. Desafortunadamente, el uso de fuentes de energía renovables todavía es escaso y costoso.
- ♦ *Deterioro de la infraestructura vial y altos costos de mantenimiento.* Más vehículos generan un mayor desgaste en vialidades y aumentan los costos de mantenimiento urbano. En 2023 el presupuesto para la rehabilitación vial en Guadalajara superó los 1 500 millones de pesos (Gobierno de Jalisco, 2023). La construcción de torres habitacionales en diversas partes de la metrópoli, particularmente en los municipios de Guadalajara y Zapopan, está destruyendo los pavimentos por sobrecarga, sin que las autoridades les obliguen a restituirlos.
- ♦ *Reducción de espacios públicos y menor calidad de vida.* La expansión del parque vehicular ha reducido el espacio destinado a peatones, ciclistas y áreas verdes, lo que provoca un impacto en la calidad de vida en la ciudad (Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos [ONU-Hábitat], 2022). Las acciones municipales han sido insuficientes, y en contraparte han permitido hasta la comercialización de los espacios públicos con la intermediación de presidentes de asociaciones de colonos.
- ♦ *Aumento de los accidentes viales.* En 2023 Jalisco registró más de 60 000 accidentes de tránsito, con un costo social de más de 10 000 millones de pesos en atención médica, daños y pérdida de productividad (INEGI, 2023).

Los niveles de accidentabilidad vial en Jalisco se incrementaron en un poco más del 8 % en el 2023, especialmente en el AMG. Según los datos disponibles a la fecha, Jalisco ocupó el séptimo lugar a nivel

nacional en el mismo año, registrando un total de 14 132 accidentes (INEGI, 2023), con la mayor cantidad concentrada en el AMG.

Los accidentes relacionados con los motociclistas van creciendo, lo que los vuelve uno de los medios de transporte más peligrosos, tanto por sus formas de conducción como por su vulnerabilidad. Entre el 2015 y el 2023, se registraron 1 736 muertes de personas que iban en motocicleta (Pérez, 2025).

Jalisco se encuentra en los primeros lugares en víctimas heridas y muertas del país. El registro y análisis de los accidentes para identificar las causas y dar soluciones preventivas aún no se desarrolla, y menos la disposición de datos abiertos para el análisis ciudadano, profesional y académico.

El sistema de fotoinfracción no ha dado resultados para disminuir la velocidad, teniendo más un enfoque recaudatorio. Los recursos obtenidos superiores a los 300 millones de pesos anuales se han ejercido discrecionalmente por el Ejecutivo del estado y las Secretarías vinculadas, sin lograr el propósito de reducir los excesos de velocidad y la accidentalidad. Hay mucha inconformidad ciudadana tanto por la aplicación de fotomultas en lugares inadecuados como por el proceso de notificación retrasado y de coerción que se ejerce al pagar el refrendo vehicular, sin posibilidades de defensa ciudadana oportuna, lo que significa una gran afectación a la economía familiar. Además, existe corrupción institucional a través de funcionarios y gestores externos que cancelan las multas, según lo documentó recientemente el diario local *Mural* (De Anda, 2025a).

A lo anterior hay que sumar que el programa Salvando Vidas —en otros tiempos con reconocimiento internacional— se ha degradado tanto en su operación como en sus propósitos, a tal punto que también se han identificado casos de corrupción puestos en evidencia por el diario local *El Informador* (Bobadilla, 2023). Los operativos son erráticos y un tanto predecibles, por lo que existen plataformas alternas que identifican su ubicación y disminuyen su efectividad. El programa no tiene medidas preventivas para reducir la conducción bajo los efectos del alcohol y las drogas, ni siquiera a nivel de una campaña educativa y preventiva en los lugares donde se da un alto consumo.

- ♦ *Gestión deficiente del tránsito.* La gestión del tránsito es pésima al no contar con los recursos humanos y técnicos adecuados, además de la insuficiente operación de la policía vial, también penetrada por la corrupción (De Anda, 2025b), ahora bajo la responsabilidad de la fiscalía del estado. Mientras que la Agencia Metropolitana de Infraestructura para la Movilidad (AMIM) opera un sistema de semáforos tecnológicamente atrasado, insuficiente y vulnerable ante los factores climáticos, especialmente en temporadas de lluvias, que a la vez carece de un sistema de respaldo eléctrico redundante. Se estima que al menos se requiere una inversión de 3 000 millones de pesos para hacer una renovación de fondo en el sistema de gestión del tránsito, aplicando sistemas inteligentes de tránsito (ITS). Hay estudios y proyectos desde el 2017 por consultores estadounidenses y financiados por la United States Trade and Development Agency (USTDA) (Instituto de Movilidad y Transporte de Jalisco [IMTJ]-USTDA, 2017).

Transporte público deficiente y de baja calidad

La falta de calidad, prioridad e integración del transporte público es uno de los aspectos que contribuyen más al fortalecimiento de la motorización individual. A diario se observa en las horas de máxima demanda la operación de rutas que circulan con bajas frecuencias horarias, amplios intervalos de paso y altos niveles de ocupación. Con largos tiempos de desplazamiento, mezclados con el tráfico vehicular, transitan con inseguridad, y bajo el estrés y cansancio laboral de sus choferes, con una alta exposición a accidentes viales.

Desde 1976, la evolución del transporte público ha sido discontinuo y objeto de múltiples intereses económicos y políticos. Las empresas paraestatales del transporte colectivo de autobuses, Sistecozome y Servicios y Transporte, han desaparecido por su mal manejo administrativo y operativo, lo que provoca que cedan su espacio a los operadores privados. Por estas paraestatales pasaron antiguos líderes estudiantiles y sindicales, personas vinculadas a caciques transportistas, políticos favorecidos por concesiones de rutas y hasta un director que posteriormente fue gobernador y orientó su inversión pública a favor del automóvil, lo cual afectó la

posibilidad del transporte masivo en avenidas principales como la avenida Vallarta al poniente y la avenida López Mateos al sur. En el 2024, la Secretaría de Transporte del Gobierno del Estado (Setran) implementó una línea de autobuses articulados por la lateral de la avenida López Mateos, pero sin carril exclusivo, lo que condiciona su operación y tiempos de recorrido, situación que ahora se ve más afectada por la reversión horaria de carriles de circulación que pretende atender la demanda de los flujos viales pendulares de los automóviles, en menoscabo del transporte público y la movilidad activa de su entorno.

Los grandes problemas institucionales en la historia del transporte público en el AMG han sido ocasionados por gobernantes y funcionarios asignados de escaso conocimiento y experticia. Los espacios técnicos de dirección y operación de la planeación urbana y de la movilidad y el transporte siguen siendo indebidamente ocupados por políticos, periodistas y activistas de escasa formación profesional y académica y, en pocos casos, por técnicos, pero con problemas de ética profesional. Al parecer, el criterio que prevalece es asignar personas calificadas más sus capacidades de conciliación y negociación con grupos de interés, sindicatos, concesionarios y empresarios del transporte que no alteren significativamente el *statu quo* del sector.

A pesar de todas las acciones que se han llevado a cabo durante las últimas dos administraciones gubernamentales, el transporte público metropolitano no logra integrarse, y su calidad de servicio es baja y variable, todavía incapaz de convertirse en un factor atractor de viajes del transporte automotor privado. Como ya se advirtió, las evaluaciones de la percepción de la calidad del servicio que ha hecho la actual administración gubernamental no son reales y están visiblemente manipuladas para dar cuentas políticamente convenientes.

En la propaganda estatal se exalta la renovación de parte de la flota vehicular de los concesionarios privados mediante un subsidio gubernamental para el pago del enganche de sus nuevas unidades, así como la instalación del sistema de prepago abordo, pero, aun cuando estas acciones son relevantes, no son suficientes para lograr una buena calidad, pues los usuarios siguen padeciendo el mal servicio en las horas de máxima demanda.

El Diario NTR (2024) documentó que el Macro Periférico, tras dos años de su puesta en servicio, tenía problemas de operación. Recientemen-

te, en el mismo diario se publicó una investigación donde hace evidente el déficit de unidades en los servicios de transporte público colectivo que presta el Sistema Integral del Tren Ligero (Sitren) a través del Sistema del Tren Eléctrico Urbano (Siteur), situación que días después la Setran confirmó, incluyendo asimismo la falta de trenes en las líneas del tren eléctrico urbano y el *bus rapid transit* (BRT) del periférico, Mi Macro Periférico (Martínez, 2025b).

En 2024 los mismos actores de la Setran y el gobernador saliente exaltaban la renovación de 2 000 unidades de transporte, como parte de la política del programa Mi Movilidad de su periodo de gobierno. Este programa, por extraño que parezca, dejó fuera las necesidades de sus propios sistemas de transporte, incluso sus ingresos por tarifa fueron comprometidos para el financiamiento de la línea 4 del tren ligero, cuya terminación se reprogramó para noviembre del 2025 (Escamilla, 2025). La periodista Serrano (2025) expone los atrasos, sobrecostos y opacidad de la línea 4 del tren eléctrico urbano.

La mayoría de las rutas de transporte público están subdimensionadas en su número de unidades, por lo que los horarios de máxima demanda van con sobrecupo y su frecuencia de paso no es suficiente. Todo esto lo permite la autoridad, porque en sus conceptos de calidad de servicio no da prioridad a una densidad aceptable de usuarios de pie y permite la saturación en beneficio de los concesionarios que no tienen que invertir en más unidades. Este enfoque a favor de los concesionarios y de menosprecio al confort y seguridad de viaje del usuario es evidente.

El transporte público colectivo tiene una alta sobreposición sobre los servicios de las líneas del tren eléctrico urbano y las de los BRT Mi Macro Calzada y Mi Macro Periférico, sin cumplir sus funciones parciales de rutas alimentadoras o distribuidoras de los viajes producidos en el transporte público masivo y semimasivo en un sistema integrado. Solo el propio tren eléctrico operado por Siteur tiene como sistema alimentador, o extensor, 3 líneas de autobuses y una de trolebús (Sitren), cuya calidad, como se documentó, ha decaído, a pesar de que en el 2018 fue uno de los servicios mejor calificados por los usuarios. El sistema alimentador es insuficiente y debería complementarse con las rutas del transporte colectivo concesionadas. La autoridad de transporte permite la sobreposición ruinosa, lo que le resta viajes al transporte público masivo y semimasivo, pese a la

gran inversión aplicada durante más de 30 años. Se estima en general que la sobreposición le quita 30 000 viajes diarios y que la capacidad instalada se encuentra subutilizada al menos en un 40 %, en gran parte debido también al subaprovechamiento urbano de al menos 20 espacios urbanos próximos a las estaciones de la red, donde se podría desarrollar vivienda, espacio público y equipamiento.

El Gobierno del estado no ha dado la prioridad estratégica y presupuestal que la movilidad urbana y el transporte tienen para el desarrollo social, económico y ambiental de Jalisco, especialmente del AMG, donde se concentra la población y se tiene la mayor actividad económica, con los mayores problemas e impactos negativos de la alta tasa de motorización individual.

Un sistema eficiente de transporte público metropolitano requiere de una integración física, operativa y tarifaria de todas sus modalidades, desde el transporte masivo al transporte colectivo, y las modalidades públicas y privadas de la movilidad activa; sin embargo, pese a los múltiples pronunciamientos y acciones de los últimos cuatro sexenios, esto todavía no se logra. El transporte masivo en sí mismo no logra la plena integración, y el transporte colectivo sigue desarticulado del masivo y de sí mismo, con economías y beneficios para el usuario al no formar parte del sistema alimentador y complementario, y, por otra parte, sobreponiendo sus rutas al transporte masivo bajo el permiso de Setran. Un sistema integrado de transporte público debería ser un beneficio para todos, con un menor costo y tiempo de traslado, con seguridad y comodidad en sus viajes, para constituirse en una verdadera alternativa frente al uso del transporte privado.

El transporte público y la tarifa siguen siendo un tema político partidista más que un asunto de política pública, en donde prevalece la opacidad y acuerdos políticos con los transportistas —que incluso financian campañas—. La tarifa técnica es irreal, y la social es objeto de manipulación del gobernante en turno. La tarifa técnica y la social se confunden y se mantienen congeladas desde el 2017 hasta la fecha, ahora bajo una normatividad que supuestamente la indexará año con año mediante sesiones semestrales del Comité Técnico Tarifario, donde los transportistas en conjugación con funcionarios públicos son mayoría y hacen previos acuerdos en oposición al observatorio ciudadano y la Universidad de Guadalajara, cuya partici-

pación es rotativa cada dos años con otras universidades privadas, quienes normalmente defienden los intereses de los usuarios y debaten la irracionalidad técnica y social de los acuerdos.

Movilidad y transporte escolar

La convergencia espaciotemporal de los viajes cotidianos por motivos de trabajo y escuela pone en crisis el flujo vial metropolitano y municipal. Los entornos escolares son más inseguros y conflictivos. Es conveniente observar lo que ocurre en el entorno urbano donde se localizan los centros universitarios metropolitanos de la Universidad de Guadalajara, por ejemplo, en la zona Los Belenes, donde se encuentran dos centros universitarios, dos centros de educación media superior y equipamiento cultural de influencia metropolitana, regional y nacional. En este distrito se mueven diariamente más de 50 000 personas a través de diversos medios de transporte, predominantemente transporte público masivo, y, a pesar de su fuerte presencia, además del transporte semimasivo y colectivo, y de infraestructura vial y transporte construida en los últimos 10 años, los servicios de movilidad están saturados y son insuficientes; el congestionamiento vial está presente en las horas de máxima demanda, la inseguridad vial y las dificultades de accesibilidad y movilidad peatonal y ciclista aún existen. Todo esto como resultado de una inadecuada planeación de la movilidad urbana y el transporte con criterios sustentables.

Según la nueva Ley Estatal de Movilidad, Seguridad Vial y Transporte del Estado de Jalisco (LEMSVT) en alineamiento parcial a la ley federal respectiva, en su artículo 227 establece que

los planteles educativos deberán contar con un Plan de Movilidad Escolar que implemente acciones y estrategias cuyo propósito sea impulsar el incremento del transporte escolar regulado, una estrategia de mitigación en el uso del vehículo particular, así como la mejora de la señalización horizontal y vertical en los entornos escolares y la validación de la patrulla escolar por cada institución educativa, con el objeto de salvar vidas y fomentar una cultura vial segura y sostenible en las instituciones educativas (LEMSVT, 2023).

Asimismo, señala que “los planes de movilidad escolar serán de carácter obligatorio en los casos en los que la matrícula de alumnado exceda las 300 personas estudiantes, por lo que las autoridades municipales podrán, en el ejercicio de sus atribuciones, solicitar, evaluar y coadyuvar en su realización” (LEMSVT, 2023). Esto es necesario e indispensable en la red universitaria, además, requiere la participación de los propios centros educativos en todos sus niveles y el apoyo económico y logístico del Gobierno estatal y los Gobiernos municipales, pues se necesita en la mayoría de los casos fortalecer la infraestructura, el equipamiento y la seguridad vial en todos los medios y servicios de transporte. Todo esto a través de procesos de gobernanza que incluyan a alumnos, maestros y personal administrativo y de servicios, así como los diversos habitantes, trabajadores y empresarios de las diversas unidades económicas y zonas habitacionales del entorno urbano donde se encuentran. Actualmente, la Universidad de Guadalajara, a través del Instituto de Investigación de Movilidad Urbana Sustentable (IIMUS), realiza el Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable Escolar y de Actividades Culturales del distrito Los Belenes en Zapopan, Jalisco, como parte de la red universitaria del AMG y modelo a replicarse en otros centros universitarios de la Red (Pimus, 2024).

Movilidad activa

Desde el 2010, el AMG impulsó grandes proyectos de movilidad activa, se empezaron a construir las ciclovías, se implementó la vía recreativa que vincula tres municipios y actualmente tiene más de 100 000 usuarios todos los domingos. Además, se inició la operación del sistema de bicicletas públicas, MiBici, con viajes acumulados, desde el 2014 a la fecha del 10 de marzo de 2025, de un poco más de 32 millones de viajes. Asimismo, se mejoró el espacio caminable y la accesibilidad universal de los centros de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá, especialmente el espacio semipeatonal del Paseo Alcalde de 2.5 kilómetros, aprovechando la construcción de las estaciones subterráneas de la línea 3 que se encuentran en las inmediaciones del centro histórico de Guadalajara. No obstante, la red peatonal es todavía insuficiente e insegura, el sistema MiBici no ha crecido al doble como se esperaba, ya que solo aumentó de 274 estaciones exis-

tentes en noviembre de 2018 a 368 en marzo de 2025 con 4 000 bicicletas. El plan de crecimiento propuesto por el IMTJ fue el doble, es decir, 548 estaciones y 7 500 bicicletas. La falta de apoyo de presupuesto estatal y los altos costos de operación actuales hacen necesario replantear las fuentes de financiamiento y los modos de operación del sistema, con el fin de que siga creciendo, aumente su número de usuarios y no disminuya su calidad de servicio. Como referencia de esto está Ecobici en la Ciudad de México, programa que inició operaciones 4 años antes que MiBici y actualmente tiene 689 estaciones y 9 300 bicicletas, 340 bicicletas de pedaleo eléctrico asistido y un acumulado de viajes de 2010 al 2024 de 113 millones. En los últimos 2 años, modificó su modelo de operación y financiamiento a uno público-privado, donde un consorcio, de 2022 a 2027, bajo un contrato total de 544.5 millones pesos, tiene el compromiso de ampliar y mejorar la infraestructura de Ecobici y optimizar su operación. El modelo de financiamiento, además, cuenta con diversos patrocinios, incluido uno bancario.

La red de ciclovías del AMG continúa con problemas de conectividad y adolece de una planeación técnicamente adecuada. Actualmente, se observan ciclovías segregadas de alto costo y de muy bajo uso, incluso en espacios viales estrechos, con conflictos de prioridad con el tránsito peatonal y los sitios de ascenso y descenso del transporte público. El comportamiento y necesidades de los ciclistas no se estudian y observan para dar soluciones adecuadas, las cuales deberían ser retroalimentadas por organizaciones de ciudadanos activistas en el tema, a fin de tener mejores resultados en la planeación y construcción de la red ciclista y la conectividad intermodal. Las muertes de ciclistas siguen presentes y latentes, dadas las condiciones de peligrosidad del entorno vial.

Por su parte, el comportamiento de los peatones tampoco se observa y estudia, y menos sus accidentes y muertes fatales. No se lleva un registro suficiente y no se identifican las causas que los propician ni los comportamientos de alto riesgo ante el tráfico vehicular, cruces inseguros, barreras urbanas, invasión de autos en banquetas o estacionados sobre las cebras de circulación peatonal, o movimientos direccionales vehiculares permitidos e impredecibles y otras muchas causas que deberían conocerse para dar soluciones efectivas y campañas creativas de educación vial integral permanentes tanto a conductores de automotores

y motociclistas como a peatones y ciclistas, como ha sucedido en otras metrópolis latinoamericanas.

Infraestructura vial metropolitana

La expansión urbana, la gentrificación y el crecimiento de automóviles están produciendo altos niveles de congestión vial, con flujos pendulares y malos niveles de servicio tanto en vialidades primarias como en los siete accesos carreteros al AMG. Estos se han convertido en carreteras urbanas de alta densidad vehicular y peligrosidad, y han servido como ejes de crecimiento y especulación inmobiliaria, tal es el caso de la avenida López Mateos y su prolongación sur y la calzada Lázaro Cárdenas. La reciente reversión en los horarios de los carriles de circulación, basada en la demanda de los flujos pendulares, genera preocupación como una de las primeras acciones del Gobierno estatal. Esto se debe tanto a su carácter improvisado y su cuestionable priorización, como a la omisión de consideraciones hacia las personas usuarias del transporte público, así como quienes caminan, pedalean o utilizan otros medios de movilidad personal alternativos.

Hace años se intentó lo mismo con menos carga vehicular al tener una oposición ciudadana fuerte y comprometida, que dio lugar a muchos colectivos ciudadanos, cuyos líderes principales ahora trabajan en el Gobierno estatal y Gobiernos municipales. La carga vehicular seguirá creciendo en las principales vialidades de la metrópoli y sus accesos metropolitanos si no se pone freno a la expansión urbana y la especulación inmobiliaria auspiciada por los instrumentos de planificación metropolitana y las políticas públicas mal diseñadas desde el estado y los municipios.

Ante el ofrecimiento del Gobierno federal de construir un segundo piso en la prolongación sur de la avenida López Mateos durante el gobierno federal y estatal anterior, el Gobierno del estado, a través del Imeplan, llevó una consulta ciudadana selectiva, los vecinos de la vía obviamente se inclinaban por una solución de este tipo, pero los colectivos y parte de la academia y gremios de profesionistas se opusieron. Después de un largo periodo de consulta, el Gobierno del estado pausó el proceso y, de pronto, presentó un plan de inversión público y privado en infraestructura vial y

de transporte del orden de 36 000 millones de pesos para desarrollarse entre los años 2021 y 2024. Estas inversiones no se han realizado y, aunque no resolvían de fondo el problema, generaron una gran expectativa para Tlajomulco de Zúñiga y los diversos negocios inmobiliarios. Entre las acciones planteadas, está el compromiso del Gobierno federal de ampliar la capacidad vial del acceso hacia el sur hasta las gasolineras Las Cuatas, proyecto que, de llevarse a cabo, generará más crecimiento urbano e inducirá más automóviles.

Todos los accesos carreteros metropolitanos han sido convertidos en la práctica en carreteras urbanas, donde se combina el tráfico urbano y regional, por lo que presentan graves problemas de congestión e inseguridad vial. La combinación del tráfico urbano con el tráfico de carga es compleja y los Gobiernos estatal y federal no han resuelto las necesidades de infraestructura ni el ordenamiento logístico del transporte de carga. En 2018, el IMTJ realizó estudios en los siete accesos carreteros para conocer la densidad de sus flujos viales, su composición vehicular y el origen y destino del transporte de pasajeros foráneo y de carga. Los resultados fueron reveladores, pues el 70 % del flujo del transporte de carga tuvo como origen y destino el AMG. Estos estudios dimensionaron los flujos vehiculares de los accesos durante una semana las 24 horas, lo que permitió conocer de manera georreferenciada los flujos de origen y destino del transporte y el origen y destino de la carga, a fin de llevar a cabo un programa de ordenamiento, mejoramiento y seguridad de los ingresos carreteros, y elaborar e implementar el Plan Logístico Metropolitano. La responsabilidad a finales del 2018 recayó en el Imeplan, sin que haya llevado a cabo el plan hasta la fecha, pues el IMTJ desapareció de la estructura gubernamental por consideraciones más políticas que técnicas, lo que diversificó sus atribuciones en diferentes dependencias (figura 3 y 4 donde se representa una pequeña parte de esos estudios).

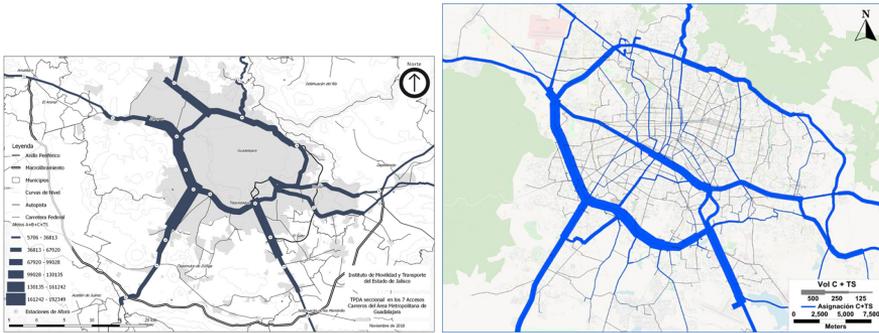


Figura 3. Tránsito promedio diario anual (TPDA) de los accesos metropolitanos y flujos de viajes del transporte de carga en la hora de máxima demanda.

Fuente: elaboradas con base en los estudios del IMTJ(2018).

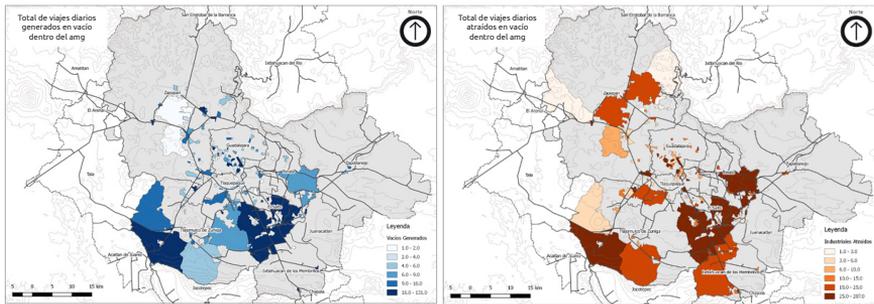


Figura 4. Total de viajes diarios generados y atraídos dentro del AMG.

Fuente: elaboradas con base en los estudios del IMTJ (2018).

En el ámbito disciplinar de la Ingeniería de Tránsito y del Transporte, los especialistas enfocados en la eficiencia del flujo vehicular con frecuencia comentan que el AMG adolece de la falta de nuevas vialidades, pues solo se han construido túneles y nodos viales que trasladan el problema al siguiente cruce a nivel; sin embargo, hay un serio debate con los investigadores a favor del paradigma de la movilidad urbana sustentable, pues argumentan “a más infraestructura vial más tráfico inducido”. De conformidad con lo anterior, no debe soslayarse que la infraestructura actual tiene problemas severos y que la vialidad en sus diferentes jerarquías funcionales tiene límites ante la demanda de nuevos desarrollos habitacionales y comerciales, y de equipamientos metropolitanos y distritales especiales.

Desde los años noventa del siglo pasado, ya no se realizan obras de plusvalía por asociación o por colaboración. El Consejo de Colaboración

Municipal de Guadalajara, fundado en 1943, logró importantes obras viales y de transporte público con la participación de los propietarios del suelo, tales como las vialidades de la zona industrial, una parte considerable de la calzada del Federalismo —con el túnel que aloja la línea 1 del tren eléctrico urbano—, así como la calzada Lázaro Cárdenas, entre otras tantas.

La vialidad metropolitana y municipal actual tienen problemas que acrecientan su congestión, su conectividad y accesibilidad. Problemas de geometría, de continuidad, de capacidad y de insuficiencia operativa para dar cauce a los movimientos demandados y de gran vulnerabilidad ante las precipitaciones pluviales. La mayoría de los pasos a desnivel se inundan en tiempo de lluvias, ocasionando muertes, lesiones y muchos daños materiales tanto a conductores como usuarios del transporte privado y público; otras vialidades que transcurren junto a canales se han convertido en ríos caudalosos como lo es la avenida Patria, entre las avenidas Acueducto y Américas, o la avenida Lázaro Cárdenas en la zona de los Arcos del Milenio, por mencionar solo algunos casos. La calzada Lázaro Cárdenas, de accesos controlados que conecta la carretera a Chapala y el aeropuerto con la zona industrial y el poniente de la metrópoli, anteriormente era de gran eficiencia y funcionalidad, ahora se encuentra congestionada, permanentemente en los periodos de máxima demanda, y su capacidad resulta ya insuficiente ante el tráfico ligero y de carga. Estos hechos pueden fortalecer el enfoque de la ingeniería de tránsito y dar lugar a acciones improvisadas, como las recientes con la reversión horaria de carriles mediante el auxilio de agentes viales, cuando las buenas prácticas priorizan a los sujetos de la movilidad urbana sustentable y gestionan el flujo vehicular combinado, mediante el uso de sistemas inteligentes de tránsito (ITS).

Estrategia integral de movilidad urbana sustentable en la región metropolitana de Guadalajara

A partir de la exposición general de los problemas y desafíos de un desarrollo urbano orientado por una movilidad urbana sustentable en el AMG, y la ausencia de políticas, programas y acciones con este propósito, a continuación se presenta, de forma general, una propuesta para transformar en el corto, mediano y largo plazo el modelo actual de una metrópoli orientada a la expansión urbana altamente dependiente del automóvil en una metrópoli orientada a la calidad de vida, mediante una estrategia integral de movilidad urbana sustentable bajo los preceptos y principios presentados en la introducción de este capítulo.

La estrategia propuesta se circunscribe en el ámbito territorial de la región metropolitana de Guadalajara (RMG), la cual, a pesar de no haber sido todavía decretada nuevamente y persistir en la planificación urbana en la escala de AMG, es evidente que por las circunstancias sociales, económicas y ambientales de las interacciones actuales existentes hacen imprescindible considerarla como ámbito territorial de aplicación. En la figura 5 se muestra el mapa de la RGM y el AMG, los municipios que la integran y el radio aproximado de influencia geográfica y geopolítica regional. En un perímetro de 25 kilómetros, a partir del centro metropolitano de Guadalajara, se integran los 10 municipios actuales que forman parte legal del AMG, y en un radio de 50 kilómetros, los 5 municipios que interactúan en el ámbito de la RMG.

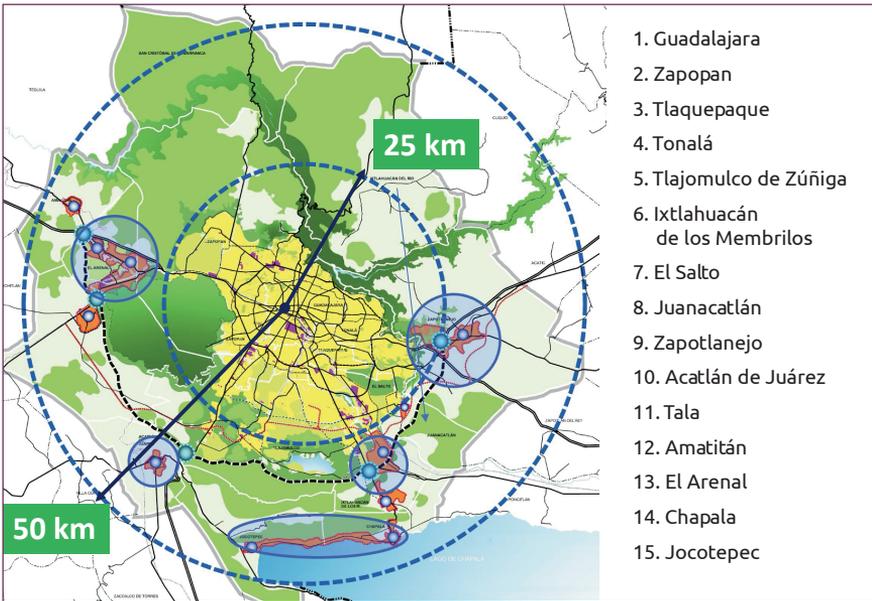


Figura 5. Región metropolitana de Guadalajara.

Fuente: elaboración propia con base en la cartografía del *Plan Regional del Área Metropolitana de Guadalajara* (2004).

La estrategia está compuesta por 10 líneas de intervención articuladas transversalmente (figura 6).

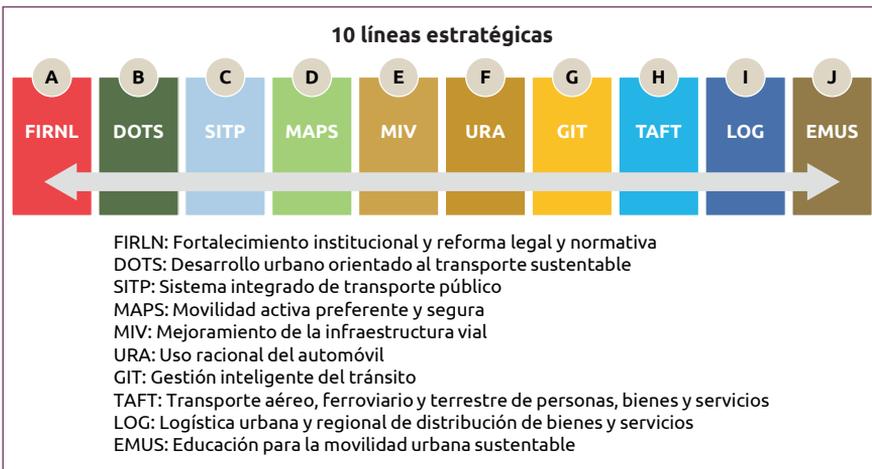


Figura 6. Estrategia integral de movilidad urbana sustentable de la región metropolitana.

Fuente: elaboración propia.

En términos generales, a continuación se describen sus características generales desde las cuales se diseñarán políticas, programas y proyectos.

Fortalecimiento institucional y reforma legal y normativa (FIRLN)

En esta línea se prevé hacer todos los cambios y ajustes necesarios en el marco legal y normativo existente, con el fin de alinearlos con los criterios de la movilidad y transporte sustentables, así como el fortalecimiento institucional que facilite y profesionalice la planeación, proyección, implementación, operación, administración, control y evaluación de los sistemas de movilidad y transporte requeridos, dando prioridad en los procesos a la gobernanza y participación social.

Las metodologías y conceptos de la planeación urbana y diseño urbanístico y arquitectónico del siglo pasado no son sustentables y han tenido consecuencias muy negativas en el crecimiento y desarrollo de nuestras ciudades, en las desigualdades económicas y territoriales, en la afectación de nuestros recursos ambientales; el AMG es un ejemplo fehaciente de esto. No debe continuarse con un marco legal y normativo urbanístico obsoleto y depredador de nuestros escasos recursos patrimoniales y naturales.

Desarrollo urbano orientado al transporte sustentable (DOTS)

Modificar el marco legal, normativo y metodológico de la planeación urbana en sus diferentes escalas territoriales, regional, metropolitana y municipal, con el fin de controlar y detener los procesos de expansión, regular la densificación urbana gentrificada y controlar la especulación inmobiliaria orientada al automóvil, promoviendo el desarrollo urbano orientado a la movilidad urbana y transporte sustentable.

A escala regional metropolitana, será importante promover e impulsar la misma estrategia en cabeceras municipales, distritos y barrios, identificando aquellas intervenciones integrales en nodos o centralidades re-

gionales especiales, donde es posible generar un hábitat sustentable con actividades productivas y de servicios.

Actualmente, a escala de área metropolitana, existe un gran potencial en torno a la infraestructura de transporte masivo y semimasivo metropolitano que debe ser identificado, regulado e incentivado para proyectos DOT, lo que evitará su especulación y promoción dentro del modelo prevaleciente. Fuera del área de influencia del transporte masivo actual, la elaboración de planes maestros de crecimiento de la red de transporte, junto con los instrumentos de planeación que garanticen reservas urbanas y eviten su especulación, será fundamental.

En el nivel municipal, será estratégico promover con este criterio distritos, ejes y barrios que recuperen su calidad de vida a través de intervenciones de desarrollo urbano, movilidad urbana y espacio público, que los liberen progresivamente de la prioridad y propicien la racionalidad en el espacio dedicado al automóvil, además de administrar la dotación de bienes y servicios, tal como ya se ha realizado en Guadalajara.

Sistema integrado de transporte público (SITP)

Esta línea es estructuralmente indispensable e ineludible en la estrategia propuesta. A pesar de que el concepto de integración aparece frecuentemente en el discurso oficial, en la realidad la integración actual es muy escasa y parcial. No es posible lograr un sistema de transporte público de calidad y competitivo ante los medios motorizados del transporte privado si no hay integración e intermodalidad eficiente y eficaz.

Integración física e intermodal

Para implementar un SITP, se requieren programas y proyectos integrales de intercambio, transferencia y conexión eficientes y seguros, espacialmente atractivos, y señalética ambientalmente legible. Son necesarios tanto en el mismo transporte masivo (líneas de metro) y semimasivo (líneas de BRT o tren ligero) como el transporte público colectivo (rutas de autobuses), en intermodalidad entre sí y con los medios de la movilidad activa y los medios de transporte privados particulares y de uso público.

Los estacionamientos disuasorios del uso del automóvil y promotores del uso del transporte público son estratégicos, vinculados a equipamientos urbanos distantes de origen y vinculados por líneas de transporte, preferentemente masivos o semimasivos, hacia centralidades metropolitanas o municipales, sujetas a una política de oferta de estacionamientos restrictiva. De igual manera, es importante que se ofrezcan estacionamientos protegidos y seguros para las bicicletas de uso privado para incentivar su intermodalidad y utilización. Las centralidades de destino pueden ser centros, subcentros o distritos urbanos, mixtos o especializados, con prevalencia comercial, institucional, turística, cultural o educativa.

El SITP debe tener una entidad central de planificación y control, y que, de justificarse técnica y administrativamente, se articule eficientemente con otras entidades de planificación y operación. Hasta el momento y de cara al futuro, no existe una planificación a mediano y largo plazo. Esta situación desde los setenta ha provocado más errores que aciertos y ha impedido que los sistemas de transporte público se desarrollen.

Integración operativa

La integración y gestión de la oferta y demanda de transporte es esencial, pues significa la oferta variable de los servicios acordes con la demanda y la coordinación de los tiempos y transferencias modales e intermodales, en las que se aplican tecnologías remotas, compatibles y adaptativas de operación; actualmente esto se desarrolla parcialmente en el transporte masivo y semimasivo. Lo anterior implica centros de control y operación del SITP, la operación coordinada de líneas de transporte masivo y semimasivo, posibles líneas de cablebús, rutas de transporte de pasajeros de cercanías o regionales, rutas troncales, alimentadoras y complementarias de autobuses, rutas de transporte a la demanda en zonas de periféricas, así como la gestión de la integración de los sistemas de bicicleta pública y uso de la bicicleta privada y de otros medios alternativos.

La información resultante de toda esta gestión operativa debe ser accesible y clara al usuario en tiempo real, de tal manera que pueda tener certeza o advertir cualquier eventualidad que signifique una demora o un cambio en sus alternativas de transporte.

Los servicios del SITP deben evaluarse tanto técnicamente por la autoridad como por el usuario, mediante aplicaciones en tiempo real, y periódicamente mediante encuestas de percepción que no estén propensas a la manipulación, y cuyos formatos y métodos estén ampliamente comprobados.

Integración tarifaria

Un SITP, además de ofrecer diversas alternativas de combinación de modalidades de transporte tipo *mobility as a service* (MASS), debe generar economías de escala con beneficios económicos para sus usuarios, lo cual significa menos gasto en transporte y más calidad, pues el sistema responde a la demanda y hace un uso eficiente de sus servicios. El uso ineficiente, como el actual, siempre será muy costoso y nunca alcanzará estándares de calidad.

En este sentido, el SITP propuesto debe ser de mayor calidad y operativamente más económico, pues implica ahorro en transbordos y transferencias al rediseñar sus rutas y sus formas adaptativas de oferta y demanda, con un menú de tasas de descuento mayor, como subsidio a los usuarios por motivos escolares, de salud u otros, con menos recursos y mayores necesidades de transporte, como ya existen en otras ciudades latinoamericanas y europeas.

El SITP debe tener un contexto normativo tarifario que lo deje fuera de las manipulaciones políticas, pues la simulación y la opacidad no han permitido tener un transporte público integrado y de calidad. Al no asumir los costos reales (tarifa técnica) y los costos para los usuarios (tarifa social), no se define con claridad el presupuesto gubernamental y el nivel de subsidio, menos aún las fuentes de financiamiento para dar paso a la integración y la calidad.

Movilidad activa preferente y segura (MAPS)

La ciudad caminable, ciclable, transitable, próxima y conectada con medios de movilidad urbanas sustentables, la ciudad para su población con necesidades de movilidad preferente, accesible y segura es la mejor imagen de una ciudad vivible y con calidad de vida.

Los avances que el AMG ha tenido en esta dirección en los últimos 15 años han sido importantes pero insuficientes. El espacio público está abarrotado y fragmentado de automóviles y eso ha frenado o ralentizado el proceso de cambio.

Sin embargo, esta línea estratégica plantea renovar los ánimos retomando programas de zonas 30 y bajas en emisiones en centros, subcentros y distritos urbanos, vinculando las demás acciones estratégicas, algunas de ellas ya se han realizado parcialmente, como el Paseo Alcalde.

Debe implementarse un programa de movilidad activa integral, preferente y segura en todos los centros y subcentros urbanos; y, en distritos de una alta atracción y generación de viajes, debe ampliarse al doble el sistema de bicicletas públicas, con el fin de eliminar las barreras de clase de su planificación comercial y vincularlas de forma zonal con las estaciones del transporte público masivo y semimasivo, modificando su modelo operativo y financiero. La red de ciclovías actual debe ampliarse al refuncionalizar su diseño, trazo y correspondencia con orígenes y destinos de los viajes de sus usuarios actuales y potenciales, además de eliminar los conflictos con otros actores de la movilidad activa. La red actual, pese a haber crecido de manera significativa en los últimos 10 años, presenta problemas, así como errores de planeación y diseño.

Mejoramiento de la infraestructura vial (MIV)

La infraestructura vial actual debe ser objeto de cambios hacia vías compartidas y seguras, por lo que debe pasar por una auditoría y rediseño bajo un enfoque de seguridad Visión Cero. Deben resolverse los problemas de discontinuidad y falta de conectividad para rescatar los derechos de vía. Establecer un programa de mantenimiento y conservación permanente, incluyendo las secciones completas con aceras y pavimentos, mejorando su señalización física y digital, tanto en las vías principales y vialidades metropolitanas como en vialidades primarias y colectoras municipales.

Deben eliminarse progresivamente los puentes peatonales y sustituirlos por cruces seguros, impulsando la política de no más puentes peatonales. Los existentes, y los que sean inevitables por los obstáculos

generados por los diseños infraestructurales difíciles de cambiar, deben ser mejorados en su extensión, conservación, iluminación y seguridad.

Debe tenerse un programa permanente de mantenimiento, conservación, señalización, seguridad y vigilancia bajo el enfoque Visión Cero, con lo que se rescataría derechos de vía, se mejoraría su geometría, se ordenarían los usos del suelo, se construirían aceras y ciclovías, paraderos de transporte público, además de resolver con seguridad los entronques, retornos y nodos viales, para mejorar la imagen urbana sin contaminación visual y elementos distractores que puedan causar accidentes viales.

Uso racional del automóvil (URA)

Los estacionamientos disuasorios del uso del automóvil y promotores del uso del transporte público son estratégicos, vinculados a equipamientos urbanos distantes de origen y vinculados por líneas de transporte, preferentemente masivos o semimasivos, hacia centralidades metropolitanas o municipales, sujetas a una política de oferta de estacionamientos restrictiva. De igual manera, es importante la oferta de estacionamientos protegidos y seguros para las bicicletas de uso privado para incentivar su intermodalidad y utilización. Las centralidades de destino pueden ser centros, subcentros o distritos urbanos, mixtos o especializados, con prevalencia comercial, institucional, turística, cultural o educativa.

Deben promoverse estacionamientos temporales *park and ride* para eventos culturales, deportivos o especiales.

Explorar la conveniencia de ofrecer servicios de *carsharing* eléctricos, similares a los ofrecidos a través de las plataformas Free2move, Commu-nauto, Uberego, que se prestan en diversas ciudades, como París, Roma, Berlín y otras más.

Promover el uso de aplicaciones de *carpool ride sharing*, como Allride, Waze Carpool o Uber, entre otras. El *carsharing* en entornos escolares y universitarios es importante y más aún al vincular la gestión del uso preferencial de los estacionamientos disponibles.

Los proyectos integrales de movilidad urbana y transporte escolar en los diferentes niveles educativos son muy relevantes, la Universidad de Guadalajara y el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Oc-

cidente (ITESO) ya dieron inicio con los planes integrales de movilidad urbana escolar sustentable.

De igual manera, es muy importante impulsar proyectos de movilidad urbana sustentable laboral-empresarial, ofrecer rutas de transporte empresarial, promover el uso de la bicicleta mediante esquemas de dotación gratuita, así como la promoción del *carsharing*.

Gestión inteligente del tránsito (GIT)

La situación actual de la gestión del tránsito metropolitano y regional requiere urgentemente de grandes acciones, entre ellas, la implementación de un sistema inteligente de tránsito con base en los estudios previos de la USTDA, lo cual implica la gestión central y adaptativa en tiempo real de la demanda de tránsito. Se estima que al menos una intervención metropolitana de semaforización y señalización computarizada cuesta 3 000 millones de pesos, incluyendo su soporte energético. Los Gobiernos anteriores han venido posponiendo esto haciendo intervenciones parciales e improvisadas que no han resuelto ni zonal ni linealmente la sincronía semafórica equilibrada. Además de que, en tiempo de lluvias o de alteración del suministro eléctrico de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), muchos de los semáforos dejan de funcionar.

Los accesos metropolitanos requieren de un programa de apoyo y asistencia vial eficiente. Hace unos años se implementó uno denominado Ocelotes, el cual habría que revisar y mejorar. Asimismo, las vialidades metropolitanas son objeto de frecuentes congestionamientos provocados por choques menores que nos son atendidos con prontitud, y cuyos arreglos de la autoridad con las aseguradoras no han tenido buenos resultados, por lo que habría también que revisar la situación y resolverla.

Ante los problemas de gestión del tránsito, las autoridades estatales y municipales han tratado de solucionarlo con agentes viales que dependen de la fiscalía y no de Setran, con serios problemas de corrupción, incluso municipios como Zapopan han contratado personas civiles con los mínimos conocimientos sobre el tema para ayudar a agilizar el tránsito; sin embargo, todas estas acciones no pueden seguir evadiendo la gran inter-

vención que consiste en la instalación de un sistema inteligente de gestión de la demanda de tránsito.

Transporte aéreo, ferroviario y terrestre de personas, bienes y servicios (TAFT)

Esta línea estratégica considera la implementación de un programa de terminales de pasajeros, un programa de terminales intermodales de transporte de carga aérea, ferroviaria y carretera, y un programa de infraestructura ferroviaria para pasajeros y carga.

El programa de las terminales de transporte de pasajeros implica la rehabilitación de la terminal ferroviaria de pasajeros actual y la construcción de una nueva en el aeropuerto de pasajeros, así como los espacios de intermodalidad del transporte público metropolitano y las terminales de autobuses foráneas.

El programa de terminales intermodales de carga aérea, ferroviaria y terrestre implica la consolidación de un *hub* aeroportuario de carga; el proyecto de un ferropuerto en vinculación con un libramiento ferroviario; la reubicación del puerto seco de Zacoalco de Torres y los proyectos de equipamiento para el transporte de carga terrestre vinculados al macro libramiento sur.

El programa de infraestructura ferroviaria de pasajeros y carga plantea la implementación de los trenes de cercanías en el contexto de la RMG, considerando como estación central la terminal ferroviaria de pasajeros existente y rehabilitarse, así como la implementación del proyecto de libramiento ferroviario sur y liberación del uso de las vías de la avenida Inglaterra para implementar una línea de tren eléctrico urbano, hacer un parque metropolitano y consolidar urbanísticamente el espacio de influencia correspondiente. Este proyecto, por cierto, tiene sus antecedentes en los colectivos ciudadanos que lucharon en contra de una vía exprés elevada dedicada a los automóviles y promovida por el Gobierno en turno, donde el mismo gobernador actual se sumó a los colectivos y luchó en contra de la vía exprés, representando a la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex) hasta obligar a que se eliminara esa intervención.

Logística urbana y regional de distribución de bienes y servicios (LOG)

La región metropolitana requiere un plan de logística para ordenar los flujos de ingreso y salida de la carga vía carretera, aérea y ferroviaria. Los estudios se hicieron en el 2018 y solo requieren actualizarlos para elaborar ese plan en beneficio de la ciudad y la distribución de los bienes y servicios. Su elaboración e implementación depende del sector público, privado y social, donde la investigación académica universitaria puede participar.

De este plan se derivarían todos los proyectos de infraestructura y equipamiento necesarios para su implementación y operación, haciendo uso de las tecnologías de la información, la ciencia de datos y la inteligencia artificial en la gestión de los procesos hasta el último kilómetro.

Los proyectos de infraestructura y equipamiento pueden implicar desde lugares para los servicios y dosificación del transporte en los accesos metropolitanos en la proximidad de los nodos viales con el macrolibramiento, proyectos de desvío y optimización del transporte de carga de paso que actualmente ingresa innecesariamente al AMG hasta proyectos de reubicación de equipamientos metropolitanos con función regional en las inmediaciones del macrolibramiento sur, previo estudio de factibilidad y vocacionamiento de cada equipamiento y nodo disponibles.

Educación para la movilidad urbana sustentable (EMUS)

La educación es un factor determinante en todos los actores de la movilidad, por tal motivo es necesario un programa educativo para los niveles básico, secundario, medio superior y superior, donde la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Universidad de Guadalajara puedan colaborar tanto en su elaboración como implementación, incluyendo a las organizaciones sociales afines a la movilidad urbana sustentable para concientizar y capacitar a los actores de la movilidad y transporte metropolitanos.

El programa educativo podría dar lugar a la creación de asignaturas específicas en los diferentes niveles educativos que permitan la consolidación en el tiempo de una cultura de movilidad urbana sustentable activa y participativa, tanto a través de sus comportamientos como en la difusión

de sus beneficios. Los Gobiernos estatal y municipal, universidades y organizaciones sociales y empresariales serían el soporte de un programa de educación y difusión permanente.

Referencias

- BOBADILLA, R. (2023, 6 de noviembre). Llega corrupción al “Torito”: retenidos pagan mil y lo libran. *El Informador*. <https://www.informador.mx/jalisco/Corrupcion-Llega-corrupcion-al-Torito-retenidos-pagan-mil-y-lo-libran-20231106-0020.html>
- Centro Mario Molina (2014). *Políticas públicas para el mejoramiento de la calidad del aire. Caso de estudio: Zona Metropolitana del Valle de México*. https://centromariomolina.org/wp-content/uploads/2014/06/RE_HNC_ZMVM2014.pdf
- DE ANDA, F. (2025a, 3 de marzo). ‘Quitamultas’ en Jalisco: Borran folios por 106 mdp. *Mural*. <https://www.mural.com.mx/quitamultas-en-jalisco-borran-folios-por-106-mdp/ar2963061>
- DE ANDA, F. (2025b, 10 de marzo). Perfilan sanción por ‘mordida digital’. *Mural*. <https://www.mural.com.mx/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=2967565&md5=c672e951036c82151dc4844ffc4719bc&ta=odfd-bac11765226904c16cb9ad1b2efe>
- El Diario NTR* (2024, 1 de febrero). Deficiente, servicio de transporte público en el AMG. https://ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=209400
- ESCAMILLA, H. (2025, 6 de marzo). Postergan inicio de la Línea 4 hasta noviembre. *Meganoticias*. <https://www.meganoticias.mx/guadalajara/noticia/postergan-inicio-de-linea-4-hasta-noviembre/601638>
- FRÍAS, R. (2024, 1 de febrero). Desafíos en la movilidad. *Milenio*. <https://www.milenio.com/opinion/raul-frias-lucio/100-palabras/desafios-en-la-movilidad>
- IIEG (Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco) (2021, 31 de agosto). *Crecimiento del parque vehicular en Jalisco y el AMG 2000-2020*. https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2021/08/Ficha-Informativa_Parque-vehicular-2000-2020.pdf

- IIMUS (Instituto de Investigación de Movilidad Urbana Sustentable de la Universidad de Guadalajara) (2025). *Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable del Distrito Los Belenes, en Zapopan, Jalisco* [inédito].
- IMCO (Instituto Mexicano para la Competitividad) (2019). *Índice de movilidad urbana: Barrios mejor conectados para ciudades más incluyentes*. https://imco.org.mx/indices/indice-de-movilidad-urbana/?utm_source=chatgpt.com
- Imeplan (Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara) (2023). *Plan de Acción Climática del Área Metropolitana de Guadalajara*.
- Imeplan (2024). *Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano*.
- Imeplan (2024). *Plan Integral de Movilidad Urbana Sustentable*.
- Imeplan (2024). *Programa de Desarrollo Metropolitano*.
- IMTJ (Instituto de Movilidad y Transporte de Jalisco) y USTDA (United States Trade and Development Agency) (2018). *Estudio de gestión inteligente del tránsito en el Área Metropolitana de Guadalajara* [inédito].
- INECC (Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático) (s.f.). *Sistema Nacional de Información de la Calidad del Aire, SINAICA*. https://sinaica.inecc.gob.mx/?utm_source=chatgpt.com
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (s.f.). Accidentes de tránsito terrestre. <https://www.inegi.org.mx/temas/accidentes/>
- INEGI (2025). *Vehículos de Motor Registrados en Circulación (VMRC)*. <https://www.inegi.org.mx/programas/vehiculosmotor/>
- INRIX (2023). *Guadalajara #46*. <https://inrix.com/scorecard-city/?city=Guadalajara&index=45>
- MARTÍNEZ, I. (2025a, 3 de marzo). Camioneros esconden déficit en el transporte. *El Diario NTR*. https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=228008
- MARTÍNEZ, I. (2025b, 6 de marzo). Faltan unidades en el Tren Ligero también. *El Diario NTR*. https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=227013
- MIRANDA, P. (2024, 24 de octubre). *Rebasa AMG promedio de 150 días al año con mala calidad de aire*. Universidad de Guadalajara. https://www.udg.mx/es/noticia/rebasa-amg-promedio-de-150-dias-al-ano-con-mala-calidad-de-aire?utm_source=chatgpt.com
- ONU-Hábitat (2022). Contaminación, automóviles y calidad del aire. [onu-habitat.org/index.php/contaminacion-automoviles-y-calidad-del-aire](https://www.onu-habitat.org/index.php/contaminacion-automoviles-y-calidad-del-aire)

- Pemex (Petróleos Mexicanos) (2022). *Informe anual 2022*. https://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2023/04/asun_4564230_20230427_1682604381.pdf?utm_source=chatgpt.com
- PÉREZ, I. (2025, 10 de marzo). *La muerte rueda en motocicleta. Parte I. Una víctima cada dos días en Jalisco*. UDGTV. <https://udgtv.com/noticias/la-muerte-rueda-en-motocicleta-parte-i/261870>
- RODRÍGUEZ, L. (2025, 7 de marzo). El 25% no pasó la verificación. *El Diario NTR*. https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=227053
- Semadet (Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial) (2019). *Actualización del Inventario Estatal de Emisiones de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero de Jalisco, 2017*. https://cambioclimatico.jalisco.gob.mx/inventario.html?utm_source=chatgpt.com
- SERRANO, S. (2025, 11 de marzo). Línea 4: atrasos, sobre costo y opacidad. *El Diario NTR*. https://ntrguadalajara.com/post.php?id_nota=227193
- TomTom (s.f.). *Mexico traffic*. <https://www.tomtom.com/traffic-index/mexico-country-traffic/>

La paradoja demográfica de Jalisco: concentración urbana y despoblamiento municipal como expresión de desigualdad estructural

Patricia Noemí Vargas Becerra

Introducción

Jalisco vive una paradoja demográfica que sintetiza algunas de las tensiones más profundas del desarrollo contemporáneo, mientras algunos municipios experimentan crecimientos sin precedente, otros pierden población de forma sostenida. Esta desigualdad en la distribución de la población no es fortuita ni neutra, sino que responde a patrones históricos de acumulación, concentración de recursos, exclusión territorial y desarticulación regional. Esta paradoja es también un espejo crítico del modelo económico, donde las lógicas del mercado y la eficiencia han reemplazado el derecho a habitar y desarrollarse en dignidad.

Esta propuesta busca contribuir a la construcción de una agenda pública territorial que ponga en el centro la equidad, la sostenibilidad y los derechos. Se trata de repensar al a las poblaciones y sus territorios no como asuntos que se gestionan, sino como campos de relaciones de disputa política, social y económica que requiere una gobernanza transformadora.

Escenarios demográficos: crecimiento desigual en municipios y regiones

Jalisco concentra el 6.68 % de la población de México. En esta entidad federativa viven 8 903 326 personas en el 2025 y llegará a 9 259 907 habitantes

(6.71 %) en el 2030, de acuerdo a las proyecciones de población de Consejo Nacional de Población ([Conapo] 2023). Los escenarios de crecimiento demográfico son heterogéneos entre los municipios y las regiones de Jalisco. Prácticamente la mayoría de las regiones de Jalisco se encuentran en un proceso de descenso de su crecimiento poblacional, con tasas que crecimiento entre el 0 % y el 1 % anual. Al respecto, en el periodo 2000-2010, siete municipios se encontraban en este rango. Para el siguiente periodo, nueve municipios tenían tasas de crecimiento inferiores al 1 % anual. Entre el 2010 y el 2020, dos municipios tenían crecimiento medio (tasas de 1 % a 1.5 % anual), y solo la región centro, donde se encuentra el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), se mantuvo con un crecimiento alto, esto es, con tasas de 1.46 % y 1.3 % anual, y concentra el 63 % de la población en el 2020, región que continuará aglutinando a más del 65 % de la población en los próximos 10 años (ver figura 1 y figura 2).

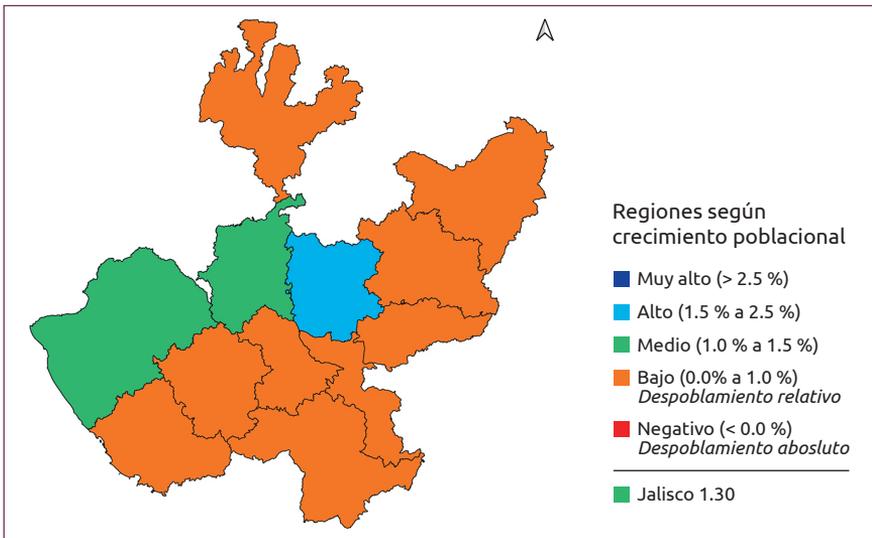


Figura 1. Tasas de crecimiento por regiones en Jalisco (2000-2010).

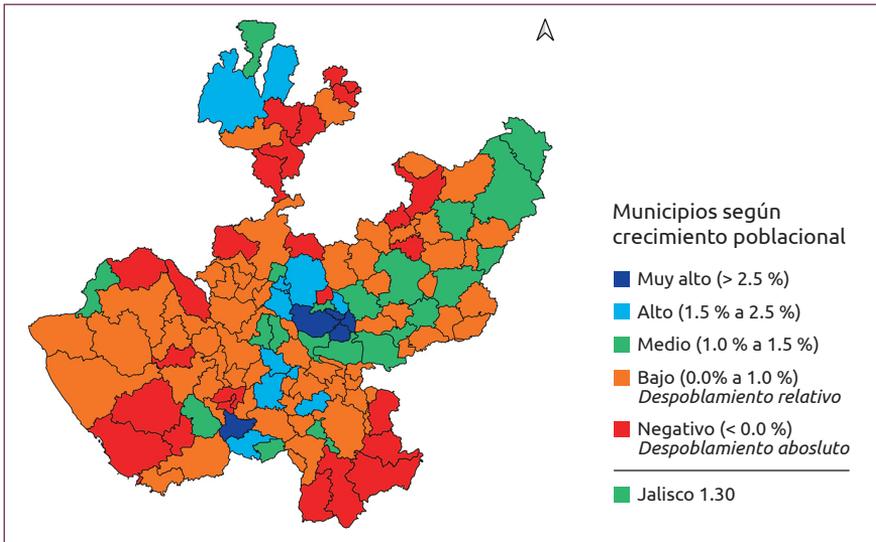


Figura 2. Tasas de crecimiento por regiones en Jalisco (2010-2020).

Fuente: estimaciones propias con base en Instituto Nacional de Estadística y Geografía ([INEGI] 2000, 2010, 2020).

Los municipios de Jalisco presentan también crecimientos poblacionales heterogéneos. Al respecto, cinco municipios tuvieron tasas de crecimiento muy elevadas (más del 2.5 %) en el periodo intercensal 2000-2010. Al respecto, Tlajomulco de Zúñiga creció a una tasa de 11.8 % anual; Ixtlahuacán de los Membrillos, de 6.2 %; El Salto presentó un crecimiento poblacional de 4.9 %; Tonalá creció 3.4 %, y Puerto Vallarta con una tasa de 3.1 % anual. Por su parte, 18 municipios presentaron tasas de crecimiento altas. La mayoría de los municipios jaliscienses (46) mostraron en este periodo un proceso de descenso de su crecimiento poblacional, con tasas de crecimiento entre el 0 % y el 1 % anual (bajo crecimiento). Es relevante hacer notar que 40 municipios tuvieron tasas de crecimiento negativas, esto es, pérdida de población en términos absolutos. En el periodo intercensal 2010-2020, Juanacatlán fue el municipio con la tasa de crecimiento más elevada (8.7 % anual), seguido de Tlajomulco de Zúñiga (5.7 %), El Salto (5.3 %), Ixtlahuacán de los Membrillos (5.2 %) y Tuxcacuesco (2.6 %). Diez municipios registraron crecimientos elevados, mientras que 64 registraron crecimiento bajo. Es decir, en el periodo 2010-2020, los municipios de crecimiento medio se reducen mientras aumentan los de creci-

miento bajo, lo que muestra la expansión del despoblamiento relativo (ver figura 3 y figura 4).

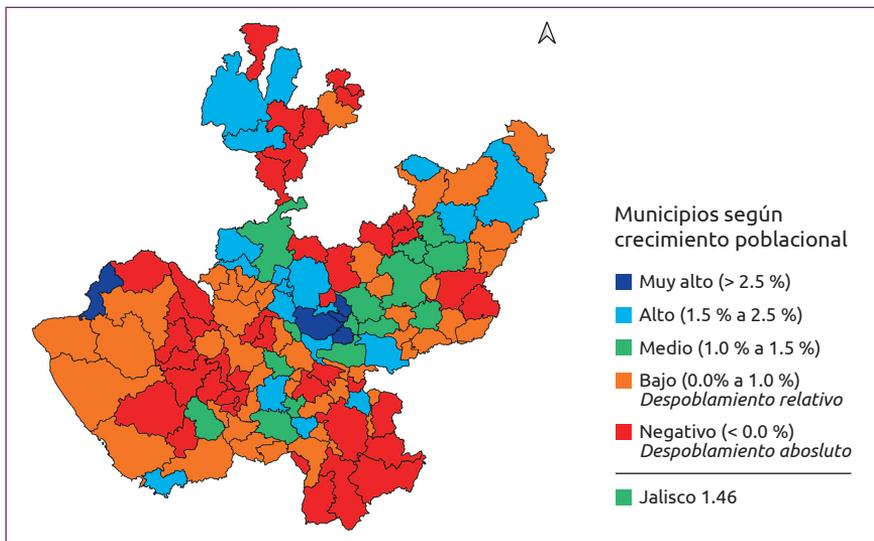


Figura 3. Tasa de crecimiento por municipios en Jalisco (2000-2010).

Fuente: estimaciones propias con base en INEGI (2000, 2010, 2020).

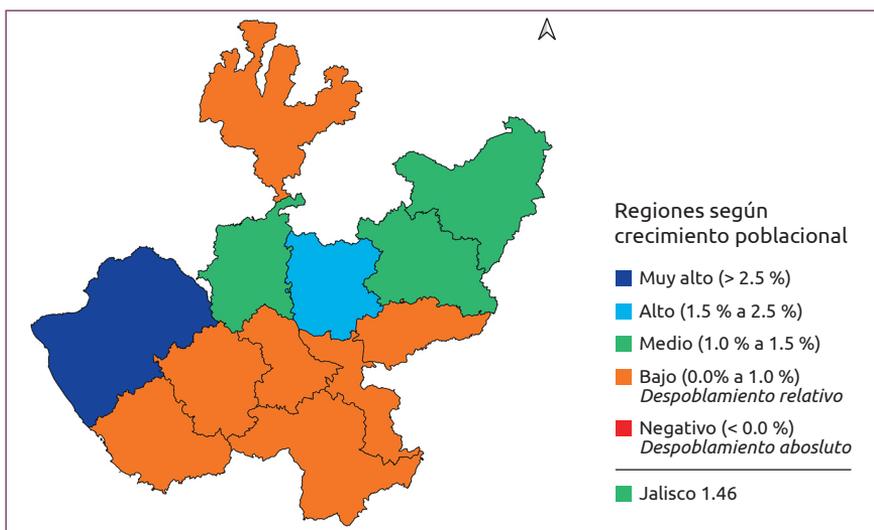


Figura 4. Tasas de crecimiento por municipios en Jalisco (2010-2020).

Fuente: estimaciones propias con base en INEGI (2000, 2010, 2020).

Partiendo de lo anterior, se observa en Jalisco la presencia de un fenómeno dicotómico de poblamiento-despoblamiento, con dos componentes asociados: el crecimiento natural (natalidad y mortalidad) de la población y el crecimiento social (inmigración y emigración). El poblamiento es reflejo de la concentración de la población principalmente en la región centro, en donde se encuentra el AMG. Sin embargo, esta población no está distribuida de forma homogénea: más del 63.3 % habita en el AMG, cifra que aumentará en los próximos años.

Municipios como Zapopan (18.3 %), Guadalajara (15.3 %) y Tlajomulco de Zúñiga (9.7 %) concentran una proporción considerable de la población estatal. Otros, como Tlaquepaque, Tonalá y El Salto, también registran altas tasas de crecimiento. En contraste, 40 % de los municipios jaliscienses presentarán tasas de crecimiento negativas entre 2020 y 2030; y otro 32.8 % crecerá apenas por encima de cero. En términos generales, se observa un desequilibrio poblacional que refuerza la urgencia de trabajar en una agenda territorial de políticas públicas, que redistribuya oportunidades, fortalezca la infraestructura regional y revierta el ciclo de exclusión que alimenta el despoblamiento.

Un factor clave para entender el patrón dicotómico de poblamiento y despoblamiento es el componente del crecimiento social, es decir, la diferencia entre inmigración y emigración. En los municipios con despoblamiento, la emigración supera a la inmigración de forma sostenida, lo que se refleja en pérdidas de población progresivas. Este movimiento responde a la búsqueda de oportunidades laborales, educativas y de vida digna, que ciertas regiones y municipios ya no pueden garantizar. El crecimiento natural (natalidad menos mortalidad) no logra compensar estas salidas masivas, consolidando el ciclo de exclusión territorial.

Desde una perspectiva crítica, es necesario reconocer que la migración no debe analizarse solo como un intercambio numérico entre poblaciones, sino como un fenómeno profundamente social que revela desigualdades estructurales en la forma en que los territorios se construyen y reproducen. Las migraciones vinculan no solo espacios físicos, sino también regímenes de reproducción demográfica distintos, transformando cualitativamente tanto las poblaciones de origen como las de destino.

La migración no es un fenómeno marginal: constituye un vínculo de reproducción entre sociedades diferenciadas. Por ello, el despoblamiento

de amplias regiones del estado no es solo un problema de salida de personas, sino un proceso de transformación estructural social y territorial, en el que el territorio pierde, además de habitantes, capacidad reproductiva, institucional, económica y cultural.

La desigualdad estructural como base del desequilibrio poblacional

La desigualdad es una forma de organización estructural de la sociedad, no es solo una cuestión de carencias individuales, sino una forma de organización estructural de la sociedad. En Jalisco, el desequilibrio territorial responde precisamente a estructuras que concentran el desarrollo económico, la inversión pública y los servicios en unas cuantas regiones, dejando a otras en un estado de abandono (Canales y Castillo, 2022).

Desde una mirada crítica, lo que ocurre en Jalisco no es una simple consecuencia de “decisiones racionales” de los individuos o del “progreso natural” de las ciudades; es el resultado de una arquitectura institucional y de mercado que ha legitimado la acumulación desigual del poder territorial, expulsando poblaciones y asfixiando capacidades locales.

Es preciso entender que los municipios no son desiguales por sus características internas, sino por su posición en las redes de poder, producción y gobernanza. La mayor parte de la región centro —el AMG— forma parte de un modelo que aglutina infraestructura, conectividad, empleo formal y acceso a servicios, lo que genera un efecto imán. En cambio, los municipios periféricos enfrentan rezagos acumulados, emigración de jóvenes, deterioro de servicios y una reducción de su base fiscal.

Esta concentración metropolitana tiene consecuencias negativas incluso para la propia AMG; por ejemplo, congestión, especulación inmobiliaria, contaminación ambiental, crisis hídrica y presión sobre los sistemas de transporte y salud. Al mismo tiempo, los municipios despoblados pierden capacidad institucional, competitividad y recursos públicos, alimentando un círculo vicioso de estancamiento y marginación.

Desde una perspectiva de derechos, esta desigualdad también es una forma de exclusión que niega a miles de personas el derecho al desarrollo local, al arraigo, a los servicios y a un proyecto de vida viable sin tener que

emigrar. El despoblamiento es, entonces, una manifestación de desposesión: no solo se abandonan casas o escuelas, se vacía el sentido de pertenencia, la posibilidad de habitar el lugar propio.

La paradoja demográfica de Jalisco pone en evidencia la urgencia de alinear las políticas estatales y municipales con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030. En particular, el fenómeno de concentración y despoblamiento territorial contraviene el ODS 10 (reducción de las desigualdades), al perpetuar condiciones de exclusión estructural para decenas de municipios. Asimismo, pone en riesgo el ODS 11 (ciudades y comunidades sostenibles), al sobrecargar las metrópolis sin resolver los déficits básicos en las regiones rurales. Para lograr el ODS 1 (fin de la pobreza) y el ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico), es imprescindible impulsar el desarrollo regional equitativo, fortalecer las capacidades institucionales locales (ODS 16) y promover una transición demográfica justa. Los ODS no son una meta decorativa, son una hoja de ruta para revertir un modelo territorialmente desigual y avanzar hacia un futuro sostenible para todo Jalisco.

Propuestas para una transición territorial justa

Para revertir esta tendencia, se necesita una agenda de transición territorial que deje de priorizar la eficiencia metropolitana y empiece a construir justicia regional que incluya lo siguientes aspectos:

1. Priorizar, desde ya, el desarrollo de las regiones y los municipios con crecimientos bajos y negativos, priorizando proyectos de infraestructura social, digital y productiva. Todo plan, toda política, toda acción gubernamental, todo proyecto social y económico, debe priorizar e incidir en el desarrollo regional.
2. Cambio sustancial en el sistema de prioridades en la asignación de los recursos públicos para el desarrollo local, incluyendo la promoción que desde el estado se hace de la inversión pública, privada, doméstica y extranjera.
3. Promover una política de integración regional. Lo que ha pasado en las últimas décadas, es que se han desintegrado las políticas regionales,

es decir, se han perdido los factores de integración y cohesión económica, social y regional.

4. Políticas fiscales adecuadas que beneficien a los jaliscienses. Revisar los criterios de asignación de recursos, ya que los fondos fiscales toman en consideración los tamaños de población como uno de los criterios de asignación. Esto es, reformar los criterios de asignación fiscal para evitar que el despoblamiento implique menos presupuesto, perpetuando la exclusión.
5. Repensar y proponer una nueva regionalización de Jalisco, que considere localidades, municipios y regiones que puedan ser resilientes y con potencial para crecimiento futuro. Es decir, pensar en la resiliencia regional y en las intervenciones de políticas de sostenibilidad que puedan ser específicas del contexto y adaptables; que permitan ensamblar simultáneamente relaciones sociales, económicas y políticas multinivel que dan forma al futuro regional de Jalisco.
6. Reevaluar el significado de las regiones y su lugar en el tejido estatal, nacional e internacional. Esto es, redescubrimiento de las regiones por parte del gobierno para remodelarlas.
7. Considerar como posibilidad la fusión de municipios, siempre y cuando exista un alto consenso ciudadano y que de él se deriven mejoras de eficiencia y sostenibilidad
8. Fomentar la cooperación intermunicipal y apoyar las relaciones interadministrativas con estrategias multinivel de prestación de servicios compartidos y actividades conjuntas que garanticen el desarrollo local y regional, en donde prime la garantía de derechos a los ciudadanos con independencia de su lugar de residencia.
9. En la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial crear una unidad o instituto para la transición regional, el cual sea creado para plantear nuevas regiones de desarrollo centrándose en sus activos específicos y oportunidades (conglomerados poblacionales para el desarrollo regional), que elabore políticas, planes y programas específicos para gestionar la transición de regiones del estado hacia un sistema regional de poblacionales resilientes, en términos económica, social, y demográficos, tomando como base sus oportunidades, en colaboración con las poblaciones específicas y actores claves.

10. Creación de un fondo para el desarrollo local y regional. Con una inversión inicial, en el corto plazo (3 años), en el mediano y largo plazo, para apoyar el crecimiento productivo, sostenible e inclusivo y aumentar el potencial de productividad en las regiones de Jalisco. El fondo estará diseñado para respaldar iniciativas priorizadas por las regiones a través de estrategias de crecimiento regional y de planes de acción, previamente establecidos, junto con proyectos definidos por los Gobiernos, para abordar déficits sociales e infraestructurales a nivel local y regional; el punto clave deberá ser centrarse en el bienestar regional
11. Priorizar la acción local para retener y mejorar los servicios, el bienestar y la calidad de vida de las personas, aprovechando la gestión local, la representación y la comunidad local para impulsar el desarrollo endógeno, donde los recursos locales, la mano de obra, la cultura política y la gobernanza pueden definir el lugar de lo local en relación con las economías estatales, nacionales y globales.

El modelo de desarrollo vigente en Jalisco ha generado territorios “sobredotados” y otros invisibilizados. Superar esta paradoja no es solo una cuestión técnica o económica, sino un reto ético y político.

Una verdadera estrategia política debe centrarse en las personas, en sus lugares de vida y en el derecho a habitar y a desarrollarse en el lugar y contexto que elijan vivir. Revertir la desigualdad socioeconómica y espacial implica desmontar las estructuras que concentran y marginan, y construir un nuevo contrato social basado en equidad, justicia y garantía de derechos. Frente a la lógica tecnocrática de la competitividad, el reto es redescubrir el valor político de la equidad como condición para una democracia efectiva.

Estas propuestas buscan ser una invitación y un insumo que contribuya a la construcción de una visión de un Jalisco más justo, más habitable y más democrático.

Referencias

- CANALES, A. (2025). *Demografía Política*. Editorial Tirant lo Blanch.
- CANALES, A. Y CASTILLO, D. (2022). *Contra la Desigualdad. Contribuciones para un discurso de emancipación social*. Akal.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2000). *Censo de Población y Vivienda 2000*.
- INEGI (2010). *Censo de Población y Vivienda 2010*.
- INEGI (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*.
- SGCONAPO (Secretaría de General del Consejo Nacional de Población) (2023). *Conciliación demográfica de México 1950-2019 y proyecciones de la población de México y las entidades federativas, 2020-2070*. Gobierno de México. <https://www.gob.mx/conapo/acciones-y-programas/conciliacion-demografica-de-1950-a-2019-y-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2020-a-2070>
- VARGAS, P., Gutiérrez, E. y Canales, A. (2024) El futuro de la población jalisciense: hacia un nuevo ciclo demográfico. En O. Avilés (coord.). *Jalisco a Futuro 2050. Jalisco mañana. Tomo 2* (pp. 655-702). Editorial Universidad de Guadalajara.

EJE IV

Gobierno y estado

Empoderar a los ciudadanos para superar la crisis de representación

Francisco Javier González Vallejo

Lo más elemental del concepto clásico de la antigua Grecia de *democracia* es que el pueblo (*demos*) se gobierna (*kratos*) a sí mismo; no obstante, en la actualidad, para acercarnos a este ideal, solo podemos hacer que el pueblo se gobierne a sí mismo mediante representantes, esto es, la democracia contemporánea opera, en principio, mediante la representación política. Hoy en día el *demos* solo puede autogobernarse mediante representantes. De la misma manera, la participación en las elecciones es el medio para hacer operativa la representación política. Los ciudadanos solo pueden ser representados cuando eligen a quienes actuarán por ellos en el gobierno, específicamente en los parlamentos o congresos.

El pueblo se gobierna a sí mismo primero participando en la elección de quienes lo representarán, así como en otros cargos de gobierno, como los titulares de los ejecutivos, fiscales y, en ciertos lugares, jueces. También, de manera extensa, aunque no tanto como al votar, en algunas democracias el pueblo participa en consultas, referéndums, plebiscitos y otras formas de involucramiento directo en asuntos públicos. Además, aunque en menor número, el pueblo interviene al demandar, vigilar, evaluar y proponer acciones de política pública.

Un gobierno es democrático no solo por haber sido producto de elecciones limpias y competitivas, sino por su representatividad. Se debe gobernar para y por los gobernados. Solo cuando el representante está bajo el control de sus representados puede darse el autogobierno. Por ello, es indispensable establecer mecanismos institucionales que lo garanticen a través de la representación política, lo que implica rendición de cuentas electoral (*electoral accountability*) y sensibilidad (*responsiveness*) de los representantes políticos.

Partiendo de esta perspectiva, es que se cuestiona cómo el diseño político en Jalisco afecta a la representación política y la participación ciudadana. Esto adquiere mayor relevancia si consideramos el hecho de que Jalisco, al igual que este país, se encuentra desde hace largo tiempo en transición política desde un sistema político autoritario pretendidamente hacia uno democrático.

Representación deficiente y exclusión ciudadana

Hasta el informe anual 2023 de Latinobarómetro, México llevaba 7 años con bajos niveles de apoyo a la democracia, con una significativa caída entre 2020 y 2023, ya que entre estos dos años el apoyo a la democracia pasó del 43 % al 35 %, esto es, ocho puntos porcentuales de pérdida en el 2023, la enorme cantidad de mexicanos que apoyaban al autoritarismo (33 %) situó a México como el país con más apoyo al autoritarismo en Latinoamérica (Corporación Latinobarómetro, 2023). Afortunadamente, las elecciones de 2024 tuvieron un efecto positivo en el apoyo de los mexicanos a la democracia y en que se redujera su inclinación al autoritarismo, ya que el apoyo a la democracia saltó hasta el 49 % y la preferencia por el autoritarismo bajó al 24 % (Corporación Latinobarómetro, 2024).

Una revisión de los datos de la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (Encuci, 2020) ofrece mayor detalle de la actitud de los mexicanos hacia la democracia. La mayoría de ellos, el 60 %, sí está de acuerdo con que “el voto es la única manera en que pueden opinar sobre la toma de decisiones del gobierno” y lo tienen aún más claro las mujeres, ya que el 64 % de ellas lo piensa así (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2021). Lo anterior indica que los mexicanos saben que autogobernarse pasa por participar en las elecciones.

Por otro lado, el 64.5 % de los mexicanos considera que “a las personas del gobierno no les interesa mucho lo que ellos piensan”, lo que significa que son escépticos de la sensibilidad (*responsiveness*) de sus representantes políticos; los más pesimistas son los adultos entre 20 y 59 años (el 69 % de este grupo piensan lo mismo), y las mujeres son poco menos pesimistas con 59 % (INEGI, 2021). La región del país más escéptica es el Occidente, donde la Encuci agrupa a Jalisco para análisis de cultura política; el 68.6 %

de los encuestados tienen la misma percepción respecto de la sensibilidad de sus representantes (INEGI, 2021).

La representación política se materializa únicamente en la cámara de diputados y solo en ella, puesto que para eso está diseñada. La cámara de senadores no se diseñó para representar al pueblo, sino a las entidades federativas, y la presidencia tampoco puede representar a la pluralidad de los mexicanos, puesto que es unitaria, lo que representa es al Estado mexicano frente al extranjero y encabeza la ejecución de las acciones del gobierno. Por lo tanto, los legisladores son los funcionarios electos que actúan en nuestro nombre y deberían hacerlo también pensando en nuestro beneficio e interés.

La población mexicana percibe, además, que sus representantes electos no rinden cuentas (*electoral accountability*) a sus electores, el 63.8 % considera que los legisladores, para elaborar leyes, toman en cuenta los intereses de sus partidos políticos (33.4 %), de sus propios intereses (30.4 %) y los de la presidencia de la república (11.9 %); solo el 16 % piensa que atienden los intereses de la población para elaborar las leyes. Apenas el 5.4 % de la población piensa que los diputados locales son quienes mejor representan sus intereses, el 3 % piensa que los legisladores federales, y lo grave es que, aunque no es su función representar políticamente, las personas siguen viendo a los titulares de los cargos ejecutivos como quienes mejor los representan: 25.5 % el presidente, 21.4 % los alcaldes y 12 % los gobernadores (INEGI, 2021).

En México, el 58 % de las personas reconocen que, gracias a los partidos políticos, la gente puede participar en política y que son necesarios para hacer que el gobierno funcione, y el 51 % piensa que sin ellos no hay democracia, pero paradójicamente el 50.7 % cree que no sirven para nada. Eso indica que los mexicanos saben cómo deberían funcionar los partidos en las democracias, pero están inconformes con cómo funcionan específicamente en México. Es importante y muy revelador que los menos escépticos de los partidos políticos sean los jóvenes entre 15 y 19 años, entre quienes solo el 39.7 % piensa que no sirven para nada, y los adultos mayores de 60, entre quienes el 48 % piensa lo mismo (INEGI, 2021).

De los datos revisados anteriormente, es posible concluir que los mexicanos no están desilusionados con la democracia, sino que lo están con esta democracia de baja calidad sin representación política efectiva,

en la que los representantes no son sensibles a sus demandas e intereses, sino a los de las oligarquías partidistas y económicas, además de que no rinden cuentas.

Lo anterior ha generado una creciente desilusión entre los mexicanos y más profundamente entre los jaliscienses respecto a la oferta política y a la posibilidad de influir con su voto en las decisiones públicas. Si no se percibe la posibilidad de incidir con el voto en el gobierno, muchos ciudadanos no ven sentido en acudir a votar: Jalisco ha experimentado una disminución en sus niveles de participación electoral en las elecciones intermedias (donde solo se eligen legisladores), en comparación con el resto del país, y pasó del séptimo lugar en 2009 al vigésimo quinto en 2021, con una caída en la participación del voto del 51 % al 47 %.¹ De este modo, nos encontramos ante una crisis de representación política, donde los ciudadanos perciben que quienes los deberían representar no son sensibles a sus necesidades y no les rinden cuenta a ellos, sino a sus partidos políticos, facciones o camarillas y a oligarcas económicos, y esto los ha desalentado a participar en el proceso político y electoral.

Por otro lado, los ciudadanos tienen poco interés en monitorear el desempeño de sus representantes. Ello se debe a que, como los diputados solo suelen estar en el cargo un trienio², los ciudadanos tienen que investigar cada tres años a las personas que se están postulando para representarlos. Dicha labor es costosa y muy pocos ciudadanos están dispuestos a realizarla. Adicionalmente, los ciudadanos no tienen presentes a los diputados que ingresan por asignación proporcional debido a que estos no son votados en las boletas, sino que son asignados por el sistema electoral a los partidos según su votación (González, 2012, p. 185).

Hasta ahora, la mayoría de los candidatos a cualquier cargo de elección prometen gobernar con el pueblo y terminan haciendo lo mismo que han hecho todos los gobiernos anteriores: gobernar facciosamente solo para sus intereses y los de sus allegados tanto políticos como económicos.

¹ Datos de los conteos del IFE-INE de las elecciones por diputados federales de 2009 a 2021.

² Recordemos que la reelección continua de legisladores fue posible apenas en las elecciones de 2021 y en 2024, esto es muy poco tiempo para que los electores perciban la posibilidad que tienen de monitorear a sus diputados.

Rediseño sistémico para empoderar ciudadanos y la eficaz representación política

Si la desilusión con la democracia en México tiene que ver con que la población ve pocas posibilidades de incidir en política con su participación, lo que se debe hacer es generar las condiciones sistémicas para hacer efectiva dicha participación, con lo que creará incentivos para que los representantes políticos sean más receptivos y comprometidos con sus electores y menos con sus propios intereses y los de sus facciones con las que hacen equipo para conseguir cargos públicos.

Las soluciones a la crisis de la representación política requieren ajustes al diseño político y pasan por acciones y reformas locales y gestiones federales, dado que los artículos 115 y 116 regulan aspectos políticos dentro de los órdenes de gobierno estatal y municipal, por lo que, en consecuencia, se proponen acciones de rediseño sistémico.

Correcto diseño de la reelección continua

La reelección continua de representantes forma parte de todas las democracias consolidadas y de aquellas emergentes. Solo Costa Rica y México la tuvieron proscrita por decenas de años, y, recientemente, a partir de 2018, Perú. México levantó la prohibición, pero incluyó una grave restricción que anula sus efectos democráticos y mantiene los efectos autocráticos de la no reelección. Por ello, resulta estratégico gestionar la eliminación de tal restricción que obliga a los diputados a postularse de nuevo solo por el mismo partido (a menos que renuncien o pierdan su militancia antes de la mitad de su mandato). Esta disposición se encuentra en la Constitución Política General (116) y en la local (22); fue establecida para que los partidos políticos no perdieran control sobre la nominación (en reelección) de sus diputados. Limitar la reelección significa reducir a los electores la capacidad de incentivar a sus elegidos a comportarse sensibles y responsables frente a ellos, debido a que los representantes en un comportamiento calculador buscarán maximizar los beneficios personales que pueda obtener del cargo o maximizar sus posibilidades de mantenerse en la arena política.

Con restricciones a la reelección los representantes, verán cómo sacan el máximo provecho a esa única zanahoria (cargo) que les confirieron los ciudadanos; lo harán traficando influencias, información confidencial o dejándose sobornar por cabilderos para legislar de algún modo, esto porque ya no necesita volver con el electorado que lo votó. Si, por el contrario, se permite la reelección sin restricciones, se evitaría que quieran maximizar sus beneficios personales: a cada representante se le coloca enfrente la posibilidad de ir por otra zanahoria al costal de dónde sacó la primera, de sus votantes, lo que lo hará sensible a sus demandas y lo compelerá a rendir cuentas electorales.

Por otro lado, el diseño político influye en cómo lograrán mantenerse en la arena política. Si se limita la reelección inmediata, impidiéndoles ir por otra zanahoria con sus votantes, atenderán los intereses de otros agentes políticos (líderes partidistas que puedan hacer posible su postulación a otros puestos de elección o en las burocracias públicas); o, en su defecto, atender los intereses de grupos de poder fácticos que tengan gran influencia sobre los líderes políticos o dinero para financiar campañas (carteles criminales o inmobiliarios). Pero, si se permite la reelección, facultando a los representantes a ir por otra zanahoria con sus votantes, entonces estarán pendientes de las opiniones de sus electores, serán sensibles y buscarán rendir cuentas periódicas y no dependerá de oligarquías políticas, económicas o de ambos tipos.

Evidentemente, no es conveniente limitar la reelección legislativa, actualmente hay una iniciativa presidencial³ en ese sentido y es absolutamente autocrática, pues someterá a los representantes, a los líderes partidistas, y a través de estos otras oligarquías podrán controlarlos a todos. Por lo que los líderes políticos de Jalisco deben intentar frenar dicha iniciativa y retirar los límites a la reelección continua o al menos que se deje abierto a la libre determinación de cada entidad federativa.

Menos listas electorales, más y eficaz representación. Esto se lograría con una reforma en la constitución política local, que establezca que todos los

³ Se argumenta en la iniciativa que la prohibición de la reelección continua fue una demanda de la Revolución mexicana, pero eso no es cierto, la proscripción de dicha figura se incorporó a la Constitución Política Federal hasta 1933 con fuertes discusiones al interior del PNR, partido precursor del otrora hegemónico PRI, con frases como la siguiente: “las reformas anti-reeleccionistas acabarían por convertir a los diputados en ovejas” (González, 2012, p. 89).

diputados serán electos en distritos electorales con un número ajustable de acuerdo con dos técnicas de elección:

1. Asignando una curul al partido más votado en cada distrito (la conocida asignación por mayoría relativa [MR]).
2. Asignando a cada partido un número de curules de proporcionalidad que, sumadas a las de MR, le permita alcanzar un porcentaje de curules respecto de toda la cámara (38), igual al porcentaje de votos que obtuvo en el estado. La asignación deberá hacerse de una lista ordenada de manera decreciente con base en los votos que hubiesen obtenido los candidatos de cada partido y que no hayan alcanzado la MR, lo que actualmente se le conoce en la jerga política como *lista de repechaje*.

Con esto se elimina la necesidad de las previsiones actualmente establecidas en las fracciones II, III y IV del artículo 20 constitucional. La idea es que cada partido alcance el mismo porcentaje de asientos en el Congreso que el porcentaje de votos de sus electores, pero con diputados que fueron votados por los ciudadanos en distritos específicos, con quienes hicieron compromisos de campaña y a quienes deban volver a rendir cuentas.

Informes distritales semestrales. Establecer la obligatoriedad de todos los diputados de rendir informes semestrales a sus electorados y prever sanciones por su omisión. Esto ya que la totalidad de los diputados tendrán un referente territorial específico con electores ante quienes responder. La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco debe establecer formatos específicos de contenido mínimo de los informes de cada diputado y ser presentados en reuniones en espacios públicos, con difusión mediante un boletín impreso y pauta pagada en redes sociales delimitada territorialmente. El formato específico deberá contener: registro de asistencias y faltas a las sesiones, iniciativas presentadas, iniciativas aprobadas, resumen de iniciativas que contenga cambios principales propuestos e impacto en la población del distrito correspondiente. La omisión de esta obligación o falsedad del informe deberá ser sancionada por el pleno del Congreso.

Plan estatal de desarrollo abierto. Ordenar (en la legislación) a los poderes del estado y organismos autónomos que construyan el plan estatal de desarrollo bajo la modalidad de estado abierto. Las políticas públicas, acciones de gobierno, agenda legislativa, fiscalización superior, persecución

de delitos, administración de justicia y la garantía de derechos no se deben abordar solo desde el escritorio de los funcionarios. Es necesario abrir la discusión, recibir aportaciones de ideas y recursos, críticas y verdaderas necesidades del pueblo. Los titulares de los poderes deberían aprovechar el espacio para la planeación democrática (ordenado por el artículo xxx de la constitución política local) y ordenar que se construyan las acciones públicas mediante consultas transparentes e incluyentes a los grupos ciudadanos interesados en cada uno de ellos. Que se permita la participación e incluso la colaboración en el diseño, planeación y ejecución de las políticas públicas a los distintos grupos ciudadanos interesados. Que se facilite y amplíe la participación, la colaboración y la transparencia a lo largo de todo el proceso mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

Estas cuatro acciones estratégicas contribuyen a empoderar a los ciudadanos y superar la crisis de representación, lo cual conlleva lo siguiente:

- ♦ Los diputados serán más receptivos a las demandas e intereses ciudadanos debido a que sus carreras políticas (la posibilidad de reelegirse) depende de atenderlas y rendir cuentas (mediante informes) a sus electores en los distritos electorales, donde, ahora sí, serán electos y con quienes estarán en contacto semestral (acción III).
- ♦ Si todos los representantes, tanto los de MR como los de proporcionalidad, son electos en distritos específicos, los ciudadanos estarán en condiciones de ser escuchados por los 38 diputados de Jalisco y no solo (como ocurre actualmente) parcialmente escuchados por los 20 electos actualmente en distritos uninominales, ya que los designados en listas plurinominales no son votados por nadie.
- ♦ En el caso de la acción III, las habilidades democráticas se aprenden poniéndolas en práctica en actividades de participación política, al rendir informes en ámbitos cercanos, colonias, barrios y localidades rurales, lo que genera una pedagogía democrática de construcción de ciudadanía. Los diputados rinden cuentas al mismo tiempo que generan esta pedagogía, involucrando cada vez más a sus electores.
- ♦ La acción IV contribuye con la legitimación de las acciones públicas realizadas en colaboración con el pueblo y sus organizaciones, quienes las defenderían frente a las críticas mal dirigidas, pero también frente a las malas prácticas de funcionarios que se desvíen de los cursos de

acción correcta, ayudando a mantener los resultados e impactos positivos de las acciones públicas.

- ♦ Las acciones de la I a la III permiten que los electores determinen si los diputados están más tiempo en sus cargos, tanto los de MR como los de proporcionalidad, entonces los ciudadanos los conocerán, ya que acceder a información sobre sus representantes será más sencillo, pues no lo tienen que hacer cada tres años, sino que estarán permanentemente expuestos (cada 6 meses) a información sobre lo que hacen en el Congreso aquellos por los que votaron.
- ♦ En una democracia, el que los ciudadanos establezcan vínculos más estables con sus representantes facilita que se monitoree el desempeño de los últimos. Es decir, el ciudadano puede vigilar que se protejan sus intereses. A su vez, estará en el mejor interés de los 38 diputados hacerlo e informar al votante que lo han hecho para poder obtener el voto y seguir en el cargo. Debido a que los diputados se profesionalizarían políticamente, los ciudadanos verían sus intereses defendidos por legisladores más eficientes.
- ♦ Al estar sometidos a la evaluación ciudadana, los gobernantes deberán poner mayor empeño en ser competentes en su trabajo para ser recompensados con el voto y, con ello, permanecer en su posición. Así, los ciudadanos tendrían mayor control sobre los políticos.
- ♦ No solo los electores tendrán interés en vigilar a sus representantes, sino que la oposición tendría gran interés en detectar posibles fallas u omisiones y hacerlas del conocimiento de los votantes en los informes de cada uno de los distritos. Con los incentivos de la oposición a hacer pública la información relacionada con el mal desempeño, del o de los correpresentantes del distrito, los ciudadanos tendrían servicio de monitoreo a la labor política provisto por los legisladores en competencia permanente. Debido a que los políticos permanecerían en el cargo por más tiempo, los costos de monitorear su desempeño disminuirían tanto para el ciudadano como para los partidos de oposición.
- ♦ La continuidad de los diputados mejor evaluados después de una elección intermedia convierte a los diputados de la oposición y a los del partido en el gobierno en interlocutores más confiables para construir acuerdos. Lo anterior significa que, como los políticos permanecen en su cargo, tienen incentivos para mantener los acuerdos que hicieron

con el fin de conservar su reputación y, con ello, acrecentar su poder de negociación.

- ♦ Está demostrado, por la teoría de la elección racional, que la interacción repetida sin término fijo fomenta la cooperación; aquellas con fecha de caducidad predefinida fomentan no cooperar. Al hacer de la política una interacción repetida, los políticos en el poder deberán negociar con las fuerzas de oposición y, con ello, habrá mayores incentivos para alcanzar consensos. El incumplimiento de los pactos traería consecuencias más graves debido a la duración de los cargos, en cambio honrarlos les representa ganancias mutuas.
- ♦ Al ofrecérseles la posibilidad de continuar en su puesto —previa evaluación ciudadana de por medio—, cambian sus incentivos y tienen mayor interés en responder a los intereses ciudadanos. El político sabe que la continuidad de su mandato depende de la competencia con la que se haya desempeñado en el cargo. Por ello, tiene mayores incentivos para trabajar y proteger los intereses de sus representados.
- ♦ Una de las consecuencias más importantes de la reelección es la profesionalización de los políticos en el cargo. Actualmente, los políticos solo permanecen en su cargo un periodo. Por ello, cuando llegan al poder (la mayoría de las ocasiones), carecen de experiencia previa (en ese preciso cargo), que les permita hacer su trabajo de forma más eficiente, y deben invertir tiempo en aprender. Cuando acaba el periodo, el político debe abandonar el cargo y su sustituto deberá realizar la misma inversión de tiempo en retomar los asuntos pendientes o buscará otros abandonando lo ya trabajado por los anteriores. Por ello, el conocimiento acumulado durante tres años se pierde al inicio del periodo siguiente.
- ♦ La oportunidad de hacer carrera política daría a los legisladores incentivos a profesionalizarse y a responder a los intereses de los ciudadanos. Si los políticos hacen bien su trabajo, los ciudadanos los recompensarán volviendo a votar por ellos. De este modo, la reelección incentiva al político a adquirir las competencias necesarias para desempeñar su cargo con eficiencia, en función de su propio interés.
- ♦ La permanencia de los diputados en el poder los convierte en interlocutores válidos con otras fuerzas políticas, esto les da un mayor capital para negociar y, con ello, pueden perseguir más eficientemente

los intereses de sus electores, siempre y cuando efectivamente tengan electores y no como sucede actualmente con cerca de la mitad de los legisladores de Jalisco que nadie vota y solo son asignados de las listas de partidos.

Un exhorto a modo de conclusión

Para cerrar, es importante hacer hincapié en que la clase política de Jalisco debe entender que gobernar es una acción colectiva que se realiza con la participación incluyente del pueblo y todas sus expresiones (incluyendo sus representantes), no solo con la voluntad del gobernador, los alcaldes o de los dirigentes partidistas. Dar resultados al pueblo implica gobernar abiertamente, además de promover la participación y la colaboración incluyentes en un ambiente transparente y rindiendo cuentas.

Para que el pueblo participe efectivamente en el gobierno, la ley debe forzar a todos los que son electos a escucharlo, dialogar con él y atender sus intereses, antes que a los intereses de los partidos políticos. Como se desprende de este documento, ciertos elementos del diseño del sistema político no incentivan a que los políticos electos sean sensibles y rindan cuentas. Aquí se indica cuáles son esos elementos, si los modifican, el comportamiento de todos comenzará a cambiar hacia una situación que todos deseamos, pero para ello los liderazgos actuales (gobernador, alcaldes, dirigentes parlamentarios y partidistas) deben empeñar su capital político en lograr que los representantes políticos atiendan los intereses del pueblo y que este desarrolle habilidades democráticas.

Además, con estos cuatro cambios estratégicos al sistema político, se contribuiría, en Jalisco, con uno de los objetivos del desarrollo sostenible de la ONU, el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16: promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas con instituciones sólidas.

Referencias

- Corporación Latinobarómetro (2023, 21 de julio). *Informe 2023. La recesión democrática de América Latina*. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp?Idioma=724>
- Corporación Latinobarómetro (2024). *Informe Latinobarómetro 2024: La democracia resiliente*. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp?Idioma=724>
- GONZÁLEZ, F. J. (2012). Tesis ingeniería electoral FJGV. Academia.edu. https://www.academia.edu/1640964/Tesis_Ingenier%C3%ADa_Electoral_FJGV
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2021). Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encuci/2020/doc/ENCUCI_2020_Presentacion_Ejecutiva.pdf

Innovación pública en Jalisco: el impacto del gobierno digital y la inteligencia artificial

Víctor Hugo García Benítez
Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez

Introducción

La era digital ha transformado radicalmente la forma en que vivimos y trabajamos. Los gobiernos, como actores clave de la sociedad, no pueden permanecer ajenos a esta revolución tecnológica. El auge de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ha abierto un abanico de posibilidades para modernizar la gestión pública y mejorar los servicios a los ciudadanos. En este contexto, el gobierno digital y la inteligencia artificial (IA) se posicionan como pilares fundamentales de la innovación pública. Como lo señalan expertos, la IA puede optimizar procesos, personalizar servicios y tomar decisiones más informadas, lo que se traduce en una mayor eficiencia y eficacia en la administración pública (Corvalán, 2018; Zuiderwijk *et al.*, 2021).

La innovación pública es un motor de cambio que está transformando la manera en que los Gobiernos operan. Al adoptar un enfoque proactivo, las instituciones públicas buscan soluciones creativas y eficientes para los desafíos que enfrenta la sociedad. La innovación en la administración pública no se limita a la tecnología, sino que abarca cambios en procesos, estructuras y culturas organizacionales. El gobierno digital y la IA se han convertido en catalizadores clave de esta transformación, permitiendo a los Gobiernos ofrecer servicios más personalizados, eficientes y transparentes. Mergel *et al.* (2018) y Demir (2022) señalan que la innovación pública es esencial para construir gobiernos más ágiles y capaces de responder a las necesidades cambiantes de los ciudadanos.

El gobierno digital es un componente clave de la innovación pública. Al aprovechar las tecnologías digitales, los Gobiernos pueden desarrollar

soluciones más creativas y eficientes para los desafíos que enfrenta la sociedad. El gobierno digital no solo se limita a la entrega de servicios en línea, sino que también implica la utilización de datos para tomar decisiones más informadas y el fomento de la colaboración entre el sector público y la sociedad civil. Según Kwilinski *et al.* (2024), el gobierno digital es un catalizador de la innovación y un motor de cambio social.

Vivimos inmersos en una era digital donde la conexión a internet es tan esencial como el aire que respiramos. Millones de personas en todo el mundo interactúan en línea cada minuto, generando una avalancha de datos que transforma la forma en que vivimos, trabajamos y nos relacionamos. Ante este escenario, es innegable que los Gobiernos deben adaptarse y aprovechar las oportunidades que ofrecen las tecnologías digitales. La capacidad de los gobiernos para utilizar y aprovechar las nuevas tecnologías es un factor clave para el desarrollo y el bienestar de las sociedades (Feijóo *et al.*, 2020).

El camino hacia un gobierno digital inteligente en Jalisco

La IA no es solo una tendencia tecnológica, sino una herramienta poderosa que está reconfigurando el sector público. Gobiernos de todo el mundo están explorando cómo aprovechar la IA para mejorar la eficiencia, la transparencia y la calidad de los servicios públicos. De acuerdo con Androutsopoulou *et al.* (2019) y Kuziemski y Misuraca (2020), la IA puede ayudar a los Gobiernos a tomar decisiones más informadas, personalizar los servicios y mejorar la interacción con los ciudadanos. En México, particularmente en Jalisco, es crucial entender cómo se está implementando la IA en diferentes áreas del gobierno y cuáles son los desafíos y oportunidades que plantea.

Jalisco se ha posicionado como un referente nacional en innovación y desarrollo tecnológico. En los últimos años, el estado ha implementado diversas iniciativas para fortalecer su gobierno digital, como la creación de la Dirección General de Tecnologías de la Información y la Coordinación General de Innovación Gubernamental. Estas áreas son responsables de diseñar y ejecutar estrategias para aprovechar las TIC en beneficio de la

ciudadanía. De acuerdo con Cedillo-Elias *et al.* (2019) y Ruvalcaba-Gómez y Cifuentes-Faura (2023), Jalisco ha logrado avances significativos en la digitalización de sus servicios públicos, lo que lo convierte en un modelo a seguir para otras entidades federativas.

A pesar de los esfuerzos realizados por el Gobierno de Jalisco para impulsar el gobierno digital, la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2023 revela una brecha digital significativa en la entidad. Solo un reducido porcentaje de ciudadanos jaliscienses utiliza los canales digitales para interactuar con el gobierno. La mayoría prefiere realizar sus trámites de manera presencial o a través de intermediarios. Según datos de la ENCIG 2023, en Jalisco el 48.1 % de la ciudadanía emplea medios digitales para efectuar pagos, trámites o solicitudes ante el gobierno. En contraste, más del 50 % de la población optó por acudir personalmente a las oficinas gubernamentales, mientras que cerca del 30 % llevó a cabo estos procedimientos en cajeros automáticos, bancos, supermercados y otros establecimientos (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática [INEGI], 2025). Estos resultados sugieren que aún existe un gran potencial para ampliar el alcance del gobierno digital y mejorar la experiencia de los ciudadanos.

La ENCIG muestra que, aunque existe un margen de mejora, los ciudadanos de Jalisco están comenzando a adoptar los servicios digitales del gobierno. Si bien el uso de plataformas digitales para realizar trámites y pagos aún es limitado, hay un creciente interés por parte de la población en acceder a la información y los servicios gubernamentales a través de internet. Los datos de la ENCIG 2023 revelan que el 47.9 % de los mexicanos hicieron uso del gobierno digital. De este grupo, el 28.5 % llenó y envió algún formato en páginas de internet para iniciar, continuar o concluir trámites, el 22.9 % realizó trámites, pagos o servicios por medio de internet, el 17.4 % continuó o terminó un trámite, o realizó algún pago por un servicio en páginas de internet del gobierno, el 15 % accedió para conocer información sobre su organización interna, acciones, recursos públicos o programas, y el 5.9 % presentó en las cuentas del gobierno una queja, denuncia o comentarios (INEGI, 2025). Estas cifras representan una oportunidad para que el Gobierno estatal impulse la transformación digital y ofrezca servicios más eficientes y accesibles a la ciudadanía.

La creación de una Dirección de Inteligencia Artificial dentro de la estructura gubernamental de Jalisco es un paso importante hacia la

adopción de tecnologías avanzadas. Sin embargo, su ubicación bajo la Dirección General de Inteligencia y la Coordinación General de Innovación Gubernamental plantea interrogantes sobre la relevancia estratégica que se le asigna a este tema. Aunque es encomiable la iniciativa de contar con un área dedicada a la IA, su posición dentro de la jerarquía gubernamental podría limitar su impacto y visibilidad. La IA debería ocupar un lugar central en la agenda de gobierno, con una mayor integración en las diferentes áreas de la administración pública, según Wirtz y Müller (2019) y Valle-Cruz *et al.* (2020).

Si bien el Gobierno de Jalisco ha dado un primer paso importante al organizar el Foro de Inteligencia Artificial en 2023, aún es necesario consolidar una estrategia más robusta y ambiciosa en esta materia. A pesar de los esfuerzos realizados, falta una visión clara y coordinada sobre cómo aprovechar el potencial de la IA para transformar la gestión pública y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Fatima *et al.* (2020) y Nishant *et al.* (2020) señalan que la IA representa una oportunidad única para abordar desafíos complejos y promover el desarrollo sostenible, pero requiere de una planificación estratégica integral de IA.

Gobierno digital e inteligencia artificial en Jalisco: Desafíos y oportunidades para la innovación pública

La transformación digital del gobierno de Jalisco requiere de un enfoque colaborativo que involucre a todos los actores relevantes. Si bien el Gobierno ha dado los primeros pasos, es fundamental fortalecer la participación de la sociedad civil, el sector académico y las empresas tecnológicas. La construcción de una sociedad del conocimiento implica la creación de espacios de diálogo y cocreación donde se puedan definir las prioridades y los desafíos comunes. Una visión compartida permitirá aprovechar al máximo el potencial de la inteligencia artificial para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y fortalecer la democracia (Mauser *et al.*, 2013; Foth, 2017).

La capacitación del personal gubernamental en materia de inteligencia artificial es clave para mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios

públicos. Al contar con servidores públicos capacitados en el manejo de datos y herramientas analíticas, el Gobierno podrá tomar decisiones más informadas y personalizadas. Como afirman Ruvalcaba-Gómez y Cifuentes-Faura (2023) y Van Noordt y Misuraca (2022), la inversión en capital humano es una inversión en el futuro de la sociedad. Además, la interoperabilidad de los sistemas de información y la estandarización de los datos permitirán una mejor colaboración entre las diferentes áreas del gobierno y una mayor transparencia en la gestión pública.

La implementación de la inteligencia artificial en el sector público de Jalisco requiere de un marco legal y ético sólido que garantice su desarrollo responsable y equitativo. Wirtz *et al.* (2019) y De Almeida *et al.* (2021) mencionan que es fundamental establecer principios éticos claros que guíen el diseño, desarrollo y uso de sistemas de inteligencia artificial, priorizando siempre el bienestar de las personas y el respeto a los derechos humanos. Al construir un marco legal incluyente, el Gobierno de Jalisco podrá fomentar la innovación y la confianza de los ciudadanos en las tecnologías digitales.

Para aprovechar al máximo el potencial de la inteligencia artificial, es indispensable contar con una política pública integral que establezca las bases para su desarrollo y aplicación en el sector público. Esta política debe considerar aspectos como la inversión en infraestructura tecnológica, la capacitación del personal, la colaboración con el sector privado y la academia, y la protección de los datos personales. Una política pública de inteligencia artificial bien diseñada puede contribuir a mejorar la eficiencia, la transparencia y la calidad de los servicios públicos, y posicionar a Jalisco como un referente en innovación gubernamental (Lauterbach, 2019; Valle-Cruz *et al.*, 2020).

Propuesta de política pública para el desarrollo del gobierno digital y la IA en Jalisco

En el contexto actual de la cuarta revolución industrial, el gobierno digital y la IA se erigen como pilares fundamentales para la innovación en el sector público. Jalisco, un estado con un desarrollo económico y tecnológico, se enfrenta al desafío de integrar estas tecnologías de manera estratégica y efectiva. La presente propuesta de política pública busca ofrecer una visión

integral y vanguardista para el desarrollo del gobierno digital y la IA en Jalisco, abordando aspectos clave como la infraestructura, la capacitación del personal, el marco legal y ético, y la colaboración interinstitucional.

Para impulsar una transformación digital coherente y efectiva en Jalisco, se propone la creación de la Coordinación Especial de Gobierno Digital e Inteligencia Artificial. Esta instancia tendría como objetivo general desarrollar y coordinar una estrategia integral en gobierno digital e inteligencia artificial para el estado, contribuyendo al diseño e implementación de un modelo estatal articulado y coherente para el sector público. Este modelo abarcaría los tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y los dos niveles de gobierno en Jalisco (estatal y municipal), garantizando una visión unificada y una acción coordinada en la adopción de tecnologías digitales. A continuación, se presenta el desarrollo de las líneas estratégicas con acciones concretas para la política pública de desarrollo del gobierno digital y la IA en Jalisco.

Línea estratégica 1. Interoperabilidad de datos y documentos

Objetivo específico

Desarrollar e implementar una estrategia de interoperabilidad de datos y documentos, orientada a la política “solo una vez”, para agilizar trámites y reducir la carga administrativa para ciudadanos y empresas.

Acciones concretas

- ♦ Establecer un marco normativo y técnico para la interoperabilidad de sistemas y datos en el sector público de Jalisco.
- ♦ Crear una plataforma centralizada para la gestión e intercambio de datos y documentos entre las diferentes dependencias y entidades gubernamentales.

- ♦ Implementar un sistema de identificación digital único para ciudadanos y empresas, que permita el acceso a servicios y trámites con una sola autenticación.
- ♦ Desarrollar herramientas y mecanismos para la integración de datos y documentos en formatos estandarizados y accesibles.
- ♦ Establecer indicadores y mecanismos de seguimiento y evaluación de la interoperabilidad de datos y documentos.

Línea estratégica 2. Acceso a internet como servicio público y medición de la interacción digital

Objetivo específico

Desarrollar e implementar una estrategia de acceso a internet como servicio público garantizado, así como medir y evaluar la interacción del ciudadano y Gobierno por medios digitales para mejorar la calidad de los servicios y la participación ciudadana.

Acciones concretas

- ♦ Diseñar e implementar un plan integral para ampliar la cobertura de internet en todo el estado, priorizando zonas marginadas y de difícil acceso.
- ♦ Establecer alianzas con proveedores de servicios de internet para ofrecer tarifas accesibles y planes subsidiados para hogares de bajos recursos.
- ♦ Crear centros comunitarios de acceso a internet equipados con equipos y personal capacitado para apoyar a ciudadanos en el uso de servicios digitales.
- ♦ Desarrollar herramientas y metodologías para medir y analizar la interacción de ciudadanos con el gobierno a través de medios digitales, incluyendo el uso de redes sociales y plataformas de participación ciudadana.

Línea estratégica 3. Actualización normativa y educación para la transformación digital

Objetivo específico

Desarrollar e implementar una estrategia de actualización normativa en temas digitales y educar para la transformación digital, para crear un marco legal y educativo que fomente la innovación y el uso responsable de las tecnologías digitales.

Acciones concretas

- ♦ Revisar y actualizar el marco legal y regulatorio en materia de gobierno digital, protección de datos personales, ciberseguridad y otras áreas relacionadas con las tecnologías digitales.
- ♦ Diseñar e implementar programas de capacitación y sensibilización en habilidades digitales para servidores públicos y ciudadanos, incluyendo temas como el uso de herramientas digitales, la seguridad en línea y la ética en la IA.
- ♦ Incorporar contenidos sobre ciudadanía digital y tecnologías digitales en los programas educativos de todos los niveles.
- ♦ Promover la investigación y el desarrollo en temas digitales y la creación de un ecosistema de innovación tecnológica en el estado.

Línea estratégica 4. Portal gubernamental moderno, vanguardista y útil

Objetivo específico

Diseñar los procesos y estructuras efectivas para contar con un portal gubernamental de Jalisco moderno, vanguardista y útil, que facilite el acceso a información, servicios y participación ciudadana.

Acciones concretas

- ♦ Realizar un análisis de las necesidades y expectativas de los ciudadanos en relación con el portal gubernamental.
- ♦ Diseñar y desarrollar un portal gubernamental con un diseño intuitivo y accesible, que integre en un solo punto de acceso toda la información, datos, servicios y mecanismos de participación ciudadana.
- ♦ Implementar herramientas de búsqueda y navegación eficientes, así como funcionalidades de personalización y accesibilidad para diferentes grupos de usuarios.
- ♦ Garantizar la seguridad y la protección de datos personales en el portal gubernamental.
- ♦ Establecer mecanismos de retroalimentación y evaluación continua del portal gubernamental para asegurar su utilidad y relevancia.

Línea estratégica 5. Fortalecimiento de acciones gubernamentales con inteligencia artificial

Objetivo específico

Fortalecer el desarrollo y puesta en marcha de acciones gubernamentales con base en IA para mejorar la eficiencia, la eficacia y la calidad de los servicios públicos.

Acciones concretas

- ♦ Identificar áreas prioritarias para la aplicación de la IA en el gobierno de Jalisco, como la salud, la seguridad, la educación y la gestión de recursos naturales.
- ♦ Desarrollar proyectos piloto de IA en diferentes áreas del gobierno, en colaboración con expertos y empresas especializadas.

- ♦ Crear un comité social para analizar el uso de la IA y los algoritmos en el estado, que garantice la transparencia, la ética y la protección de los derechos ciudadanos.
- ♦ Contratar empleados públicos con formación en ciencia de datos y desarrollo informático para fortalecer las capacidades internas en IA.
- ♦ Fortalecer la Dirección de Inteligencia Artificial, aumentando los recursos económicos y el personal capacitado.

Línea estratégica 6. Plan Estatal de Gobierno Digital e Inteligencia Artificial

Objetivo específico

Definir un Plan Estatal de Gobierno Digital e Inteligencia Artificial en Jalisco, que establezca una visión estratégica, objetivos claros, acciones concretas y mecanismos de seguimiento y evaluación para la transformación digital del gobierno.

Acciones concretas

- ♦ Realizar un diagnóstico del estado actual del gobierno digital y la IA en Jalisco, identificando fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas.
- ♦ Definir una visión estratégica para el gobierno digital y la IA en Jalisco, alineada con los objetivos de desarrollo sostenible y las necesidades de los ciudadanos.
- ♦ Establecer objetivos específicos, metas e indicadores de desempeño para el Plan Estatal de Gobierno Digital e Inteligencia Artificial.
- ♦ Definir las acciones concretas, los responsables, los plazos y los recursos necesarios para la implementación del plan estatal.
- ♦ Establecer mecanismos de seguimiento, evaluación y actualización del plan estatal, garantizando la participación ciudadana y la transparencia.

Línea estratégica 7. Infraestructura TIC, sistemas internos y capacitación en habilidades digitales

Objetivo específico

Actualizar y dar mantenimiento a la infraestructura de TIC y sistemas internos del gobierno, así como capacitar a funcionarios públicos en habilidades digitales, para garantizar la eficiencia, la seguridad y la calidad de los servicios públicos.

Acciones concretas

- ♦ Realizar un diagnóstico de la infraestructura de TIC y los sistemas internos del gobierno, identificando necesidades de actualización y mejora.
- ♦ Invertir en la actualización y el mantenimiento de la infraestructura de TIC, incluyendo *hardware*, *software*, redes y seguridad informática.
- ♦ Desarrollar e implementar programas de capacitación en habilidades digitales para funcionarios públicos, incluyendo el uso de herramientas digitales, la gestión de datos y la ciberseguridad.
- ♦ Establecer mecanismos de seguimiento y evaluación.

Referencias

- ANDROUTSOPOULOU, A., Karacapilidis, N., Loukis, E. y Charalabidis, Y. (2019). Transforming the communication between citizens and government through AI-guided chatbots. *Government Information Quarterly*, 36(2), 358-367. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.10.001>
- CEDILLO-ELIAS, E. J., Larios, V. M., Orizaga-Trejo, J. A., Lomas-Moreno, C. E., Ramírez, J. R. B. y Maciel, R. (2019). A Cloud Platform for Smart Government Services, using SDN networks: the case of study at Jalisco State in Mexico. *2019 IEEE International Smart Cities Conference (ISC2)*, pp. 372-377. <https://doi.org/10.1109/ISC246665.2019.9071680>

- CORVALÁN, J. G. (2018). Digital and Intelligent Public Administration: transformations in the era of artificial intelligence. *A&C-Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, 18(71), 55-87. <https://doi.org/10.21056/aec.v18i71.857>
- DE ALMEIDA, P. G. R., Dos Santos, C. D. y Farias, J. S. (2021). Artificial Intelligence Regulation: a framework for governance. *Ethics and Information Technology*, 23(3), 505-525. <https://doi.org/10.1007/s10676-021-09593-z>
- DEMIR, F. (2022). *Innovation in the public sector: smarter states, services and citizens*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-11331-4>
- FATIMA, S., Desouza, K. C. y Dawson, G. S. (2020). National strategic artificial intelligence plans: A multi-dimensional analysis. *Economic Analysis and Policy*, 67, 178-194. <https://doi.org/10.1016/j.eap.2020.07.008>
- FEIJÓO, C., Kwon, Y., Bauer, J. M., Bohlin, E., Howell, B., Jain, R., Potgieter, P., Vu, K., Whalley, J. y Xia, J. (2020). Harnessing artificial intelligence (AI) to increase wellbeing for all: the case for a new technology diplomacy. *Telecommunications Policy*, 44(6), 101988. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2020.101988>
- FOTH, M. (2017). Participation, co-creation, and public space. *The Journal of Public Space*, 2(4), 21. <https://doi.org/10.5204/jps.v2i4.139>
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2025). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (Encig) 2023. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2023/>
- KUZIEMSKI, M. y Misuraca, G. (2020). AI governance in the public sector: three tales from the frontiers of automated decision-making in democratic settings. *Telecommunications Policy*, 44(6), 101976. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2020.101976>
- KWILINSKI, A., Szczepanska-Woszczyna, K., Lyulyov, O. y Pimonenko, T. (2024). Digital public services: catalysts for healthcare efficiency. *Journal of Open Innovation Technology Market and Complexity*, 10(3), 100319. <https://doi.org/10.1016/j.joitmc.2024.100319>
- LAUTERBACH, A. (2019). Artificial intelligence and policy: quo vadis? *Digital Policy Regulation and Governance*, 21(3), 238-263. <https://doi.org/10.1108/dprg-09-2018-0054>
- MAUSER, W., Klepper, G., Rice, M., Schmalzbauer, B. S., Hackmann, H., Lee-mans, R. y Moore, H. (2013). Transdisciplinary global change research: the

- co-creation of knowledge for sustainability. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 5(3-4), 420-431. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2013.07.001>
- MERGEL, I., Gong, Y. y Bertot, J. (2018). Agile government: systematic literature review and future research. *Government Information Quarterly*, 35(2), 291-298. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.04.003>
- NISHANT, R., Kennedy, M., y Corbett, J. (2020). Artificial intelligence for sustainability: Challenges, opportunities, and a research agenda. *International Journal of Information Management*, 53, 102104. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2020.102104>
- RUVALCABA-GÓMEZ, E. A. y Cifuentes-Faura, J. (2023). Analysis of the perception of digital government and artificial intelligence in the public sector in Jalisco, Mexico. *International Review of Administrative Sciences*, 89(4), 1203-1222. <https://doi.org/10.1177/00208523231164587>
- VALLE-CRUZ, D., Criado, J. I., Sandoval-Almazán, R. y Ruvalcaba-Gomez, E. A. (2020). Assessing the public policy-cycle framework in the age of artificial intelligence: from agenda-setting to policy evaluation. *Government Information Quarterly*, 37(4), 101509. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101509>
- VAN NOORDT, C. y Misuraca, G. (2022). Artificial intelligence for the public sector: results of landscaping the use of AI in government across the European Union. *Government Information Quarterly*, 39(3), 101714. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2022.101714>
- WIRTZ, B. W. y Müller, W. M. (2019). An integrated artificial intelligence framework for public management. *Public Management Review*, 21(7), 1076-1100. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1549268>
- WIRTZ, B. W., Weyerer, J. C. y Geyer, C. (2019). Artificial intelligence and the public sector—applications and challenges. *International Journal of Public Administration*, 42(7), 596-615. <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1498103>
- ZUIDERWIJK, A., Chen, Y.-C. y Salem, F. (2021). Implications of the use of artificial intelligence in public governance: A systematic literature review and a research agenda. *Government Information Quarterly*, 38(3), 101577. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2021.101577>

Fortalecimiento del Sistema Estatal de Archivos. Un pendiente para Jalisco

Natalia Mendoza Servín

El 15 de junio de 2018, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Archivos (LGA), que formó parte del paquete de reformas vinculadas al artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Primero, nació la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, luego la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados y, finalmente, la LGA.

Aunque, a juicio de diversas personas expertas, al ser el archivo la base de la rendición de cuentas, debió surgir primero la legislación que lo regula, antes que la de transparencia y protección de datos. Al margen de ese tipo de cuestiones, lo positivo es que fue emitida. Y tal normatividad vino, sin duda, con figuras bastante interesantes, pero, sobre todo, con retos que deben preocuparnos y ocuparnos.

Por ejemplo, tenemos todo un camino por andar en materia de gestión documental electrónica y su debida preservación; la implementación de los sistemas institucionales de archivos de los sujetos obligados o las auditorías archivísticas, por citar algunos ejemplos. Pero, para el desarrollo de estas y otras actividades, la LGA insta en su capítulo III la creación de sistemas estatales de archivo (SIA), que, a su vez, integran el Sistema Nacional de Archivos (SNA).

Así como en transparencia, anticorrupción o fiscalización¹, el objeto previsto por el Legislativo para la creación de sistemas tiene como fin el uso de la inteligencia institucional para hacer frente a los retos y desafíos en cada temática. No fue diferente en el caso de los archivos que, de manera positiva, han buscado que la integración de todos sus espacios de trabajo

¹ Para más información, ver: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

sea multidisciplinaria. Por ejemplo, el grupo interdisciplinario de archivos de un sujeto obligado

es el conjunto de personas que deberá estar integrado por el titular del área coordinadora de archivos; la unidad de transparencia; los titulares de las áreas de planeación estratégica, jurídica, mejora continua, órganos internos de control o sus equivalentes; las áreas responsables de la información, así como el responsable del archivo histórico, con la finalidad de coadyuvar en la valoración documental (LGA, 2018, art. 4, fracc. XXXV).

Es decir, con el fin de realizar una valoración documental correcta, la ley en cita considera indispensable que se involucren diversas áreas y disciplinas a efecto de tomar las mejores decisiones archivísticas.

Pasa lo mismo con los sistemas nacionales y locales. En el caso concreto, el SNA es “el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos, normas, instancias, instrumentos, procedimientos y servicios tendientes a cumplir con los fines de la organización y administración homogénea de los archivos de los sujetos obligados” (LGA, 2018, art. 64). Se consideró que la mejor forma de dar rumbo a la política archivística del país era integrar a todas las instancias, legislaciones y procedimientos que tuviesen relación con la problemática, de tal forma que el SNA cuenta con un Consejo Nacional de Archivos (CNA) que se conforma por 13 autoridades titulares, según la LGA (2018, artículo 65):

- a) Archivo General de la Nación;
- b) Secretaría de Gobernación;
- c) Secretaría de la Función Pública²;
- d) Cámara de Diputados del Congreso de la Unión;
- e) Cámara de Senadores del Congreso de la Unión;
- f) Poder Judicial de la Federación;
- g) Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública³;
- h) Instituto Nacional de Estadística y Geografía;

² Es probable que la LGA se modifique, ya que la Secretaría de la Función Pública se ha transformado en la Secretaría de Buen Gobierno y Anticorrupción.

³ Este apartado de la LGA también será modificado, ya que, por decreto del 20 de diciembre de 2024, se ha extinguido el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- i) Auditoría Superior de la Federación;
- j) Banco de México;
- k) La persona que presida cada uno de los consejos locales;
- l) Representante de los archivos privados, y
- m) Consejo Técnico y Científico Archivístico.

Todas las autoridades mencionadas, de conformidad con sus funciones y atribuciones, tienen relación con la archivística y, por ello, se les ha incluido para externar sus opiniones a la persona que encabeza el SNA y el CNA, es decir, la autoridad titular del Archivo General de la Nación.

En ese sentido, de acuerdo con el décimo transitorio de la LGA (2018), los consejos locales debieron sesionar dentro de los seis meses posteriores a la adecuación de sus respectivas leyes locales.

Para el caso que nos ocupa, es decir, de Jalisco, es menester señalar que la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios (LAEJM) nació el 7 de noviembre 2019, por lo que, en mayo de 2020, el Consejo del Estado de Jalisco del Sistema Estatal de Archivos (CEJSEA) debía conformarse.

Este CEJSEA está integrado por las siguientes autoridades, de conformidad con la LAEJM (2019, art. 73):

- a) Archivo General del Estado;
- b) Secretaría General de Gobierno del Estado;
- c) Archivo General del Poder Legislativo;
- d) Archivo General del Poder Judicial;
- e) Tribunal Electoral del Estado de Jalisco;
- f) Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco;
- g) Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco;
- h) Comisión Estatal de Derechos Humanos;
- i) Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales⁴;

Para más información, ver: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5745905&fecha=20/12/2024#gsc.tab=0.

⁴ Derivado del decreto del 20 de diciembre de 2024, se han extinguido los organismos constitucionales autónomos locales de transparencia y protección de datos personales y, por ello, vendrá un cambio en la LAEJM. Para más información, ver: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5745905&fecha=20/12/2024#gsc.tab=0.

- j) Unidad de archivo de trámite y concentración de la Universidad de Guadalajara;
- k) Contraloría del Estado;
- l) Auditoría Superior del Estado;
- m) Consejo de la Judicatura;
- n) Archivos Regionales Municipales que se constituyan;
- o) Representante de los archivos privados; y
- p) Representante del Colegio de Jalisco, A. C.

Desde que los consejos locales están obligados a sesionar por mandato del décimo transitorio de la LGA, el de Jalisco, el CEJSEA, ha sesionado el 20 de febrero de 2020 (en el que se instaló formalmente), y se convocó a otra sesión el 27 de noviembre de 2020. Cabe mencionar que, en ese tiempo, el mundo enfrentaba la covid-19, lo que pudo mermar los trabajos del CEJSEA para la convocatoria a otras sesiones, no obstante, hay algunas cuestiones pendientes por comentar.

De conformidad con el artículo 85 de la LAEJM (2019), el Archivo General del Estado

es el organismo público descentralizado especializado en materia de archivos, bajo el régimen de servicio profesional de carrera, que goza de autonomía técnica y gestión, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio, y goza de independencia para su funcionamiento y resoluciones en término de la presente ley.

Al frente del Archivo General del Estado estará un titular, quien además presidirá al Consejo Estatal de Archivos.

Es decir, para que la dependencia que encabeza el CEJSEA pueda hacerlo, es indispensable que se haya constituido correctamente, de conformidad con los transitorios previstos en la LAEJM. El principal reto era que el Archivo General del Estado fuese constituido como un organismo público descentralizado (OPD).

Ello se logró luego de la acción de inconstitucionalidad 141/2019, resuelta por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que determinó, entre otras cosas, que el Archivo General del Estado de Jalisco debía ser una ins-

tancia homóloga al Archivo General de Nación en cuanto a su naturaleza como OPD, al parecer, esta obligación está en vías de cumplimiento.

Por otro lado, de quedar próximamente constituida, como lo ordena la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, existe otro reto con el que se tiene algo de avance: la creación de un espacio digno para los documentos de archivo del estado de Jalisco.

De acuerdo con un video publicado en la cuenta de YouTube del gobernador Enrique Alfaro Ramírez (2024), se informa que está por entregarse el Archivo General del Estado de Jalisco, que tiene por objeto ser el espacio de resguardo de los documentos de archivo del estado, y se presume que cuenta con todas las condiciones necesarias para que los documentos se resguarden correctamente, puedan consultarse y, en general, cumplir con todas las obligaciones archivísticas previstas en la LAEJM. En ese mismo video, se informa que la construcción del inmueble tiene como fin garantizar la rendición de cuentas en el estado y preservar la memoria de las instituciones gubernamentales en Jalisco (Alfaro, 2024).

En ese mismo video, el gobernador afirmó que la obra quedaba para el uso y administración de la próxima persona gobernadora de Jalisco, y que era un gusto lograr la construcción de un recinto no tan mediático, pero sí indispensable y esencial para el estado (Alfaro, 2024).

La consolidación del Archivo General del Estado de Jalisco como organismo público descentralizado y la posesión de un espacio idóneo para los documentos son un paso importante, porque con ello podría designarse formalmente a la persona titular y continuar con los trabajos del CEJSEA, pues no debe olvidarse que, acorde a lo dispuesto por el transitorio segundo de la LAEJM (2019), la persona titular de la Dirección de Área del Archivo Histórico del Gobierno del Estado fungirá como encargado de la presidencia del CEJSEA hasta que se nombre a quien estará a cargo del Archivo General del Estado. Ello no exime de su responsabilidad al estado de hacer un nombramiento formal de su titular a efecto de cumplir con la norma y dar continuidad a los trabajos correspondientes que, como se ha mencionado, se han pausado.

¿Qué es lo que se encuentra detenido por los motivos referidos? De acuerdo con la LAEJM (2019, artículo 72), el SEA tiene las siguientes funciones:

- I. Regular, coordinar y dar agilidad al establecimiento, funcionamiento y uso de los archivos de los sujetos obligados;
- II. Establecer las políticas y lineamientos en administración documental para los archivos del estado de Jalisco que al efecto expida el Consejo Nacional;
- III. Fijar los criterios generales que tiendan a homogeneizar la administración, la expedición, reproducción, cuidado, conservación, restauración y baja de los documentos públicos, a que se refiere la presente ley y los lineamientos que expida el Consejo Nacional;
- IV. Coordinar, en materia de protección al patrimonio cultural, el cuidado, conservación, restauración y registro de los documentos históricos del Estado y los particulares;
- V. Proponer las disposiciones que regulen la creación y uso de sistemas automatizados para la gestión documental y administración de archivos para los sujetos obligados, que contribuyan a la organización y conservación homogénea de archivos;
- VI. Establecer mecanismos de coordinación con los sujetos obligados de los municipios;
- VII. Establecer los mecanismos de coordinación a que se refiere la Ley General; y
- VIII. Los demás lineamientos y criterios establecidos en esta ley y la Ley General.

Por su parte, el CEJSEA, según la LAEJM (2019, art. 76), tiene por atribuciones:

- I. Implementar las políticas, programas, lineamientos y directrices para la organización y administración de los archivos que establezca el Consejo Nacional;
- II. Armonizar las políticas, programas, lineamientos y directrices para la organización y administración de los archivos que establezca el Sistema Nacional de Archivos;
- III. Proponer las campañas de difusión sobre la importancia de los archivos como fuente de información esencial y como parte de la memoria colectiva;
- IV. En el marco del Consejo Nacional, el Consejo Estatal podrá proponer las disposiciones que regulen la creación y uso de sistemas

- automatizados, para la gestión documental y administración de archivos para los sujetos obligados del ámbito local, que contribuyan a la organización y conservación homogénea de sus archivos;
- V. Operar como mecanismo de enlace y coordinación con el Consejo Nacional;
 - VI. Fomentar la generación, uso y distribución de datos en formatos abiertos;
 - VII. Crear comisiones de carácter permanente o temporal, integradas por los miembros del Consejo y de los sujetos obligados participantes, que podrán contar con la asesoría de expertos y usuarios de los archivos históricos, así como miembros de las organizaciones de la sociedad civil;
 - VIII. Propiciar la adquisición, integración, conservación y custodia de documentos que constituyan evidencias importantes de los acontecimientos históricos del Estado, de la actuación biográfica de personajes destacados, así como de la crónica de sucesos importantes que puedan tener contenido de interés social o público;
 - IX. Facilitar el uso de la información documental para la investigación y uso de la comunidad;
 - X. Fomentar la actualización del Registro Nacional de Archivos;
 - XI. Difundir el acervo documental histórico y de interés público que existe en el Estado;
 - XII. Proponer las disposiciones que regulen la creación y uso de sistemas automatizados para la gestión documental que contribuyan a la organización y conservación homogénea de los archivos;
 - XIII. Coordinar y dar agilidad al establecimiento, funcionamiento y uso de los archivos de trámite, concentración e históricos de los sujetos obligados de acuerdo con esta Ley;
 - XIV. Representar, a través de la Dirección General de Archivos, al Estado de Jalisco ante el Consejo Nacional de Archivos;
 - XV. Fomentar la generación, uso y distribución de datos en formatos abiertos;
 - XVI. Las demás establecidas en la LAEJM.

En su video relacionado con las instalaciones del Archivo General del Estado de Jalisco, el exgobernador hacía mención de que “estas son las

obras que a lo mejor no son de relumbrón, mucha gente ni las conoce, pero que le dan viabilidad a un proyecto de gobierno tan importante como el que hay en Jalisco” (2019). Y parece que, justamente, ese es el problema: el lugar en el que tanto las autoridades como la ciudadanía (por fortuna, cada vez más personas entendemos su relevancia), a veces, ponemos a la materia archivística.

Lo cierto es que, al revisar todas las atribuciones del SEA y del CEJSEA, nos damos cuenta de que, cada día que pasa sin que Jalisco cuente con los trabajos coordinados de las instituciones que integran los espacios de las instancias referidas, la ciudadanía puede perder derechos valiosos que únicamente son garantizados por los archivos.

Por ejemplo, nos estamos perdiendo campañas de sensibilización archivística ciudadana, la coordinación con entes nacionales e internacionales en la materia, la salvaguarda de nuestro patrimonio o la creación de normatividad secundaria que permita resguardar nuestra memoria como estado y la garantía de nuestros derechos humanos. Si bien hay esfuerzos ya consolidados, es importante que a la brevedad sea designada la persona titular del Archivo General del Estado para que, a su vez, se pueda continuar con reuniones de trabajo con los integrantes del CEJSEA y se hagan acciones coordinadas con los archivos municipales.

Algunas propuestas para fortalecer el SEA son las siguientes:

- ♦ Consolidar el Archivo General del Estado de Jalisco como organismo público descentralizado.
- ♦ Nombrar a la persona titular del Archivo General del Estado.
- ♦ Una vez hecho lo anterior, es indispensable que el CEJSEA se aboque, entre otras tareas, a:
 - » Capacitación continua en gestión de archivos para fortalecer la profesionalización de las y los encargados de la gestión documental.
 - » Campañas de sensibilización ciudadana, donde se promueva la importancia de los archivos y su rol en la rendición de cuentas y derechos humanos.
 - » Garantizar condiciones óptimas de resguardo, conservación y acceso a los documentos del Archivo General del Estado de Jalisco.
 - » Coordinación entre archivos municipales, estatales y federales.
 - » Creación de normatividad secundaria.

- » Priorizar la digitalización de archivos y facilitar su acceso en plataformas públicas.

Referencias

- Acción de inconstitucionalidad 141/2019, Suprema Corte de Justicia de la Nación, ponente: ministro José Fernando Franco González Salas, 4 de mayo de 2021.
- Consejo del Estado de Jalisco del Sistema Estatal de Archivos (2020, 27 de febrero). *Acta de la sesión de instalación del Consejo del Estado de Jalisco del Sistema Estatal de Archivos*. https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Acta_instalaci%C3%B3n_Consejo-Est-Archivos_27-febrero-2020.pdf
- ALFARO, E. [Enrique Alfaro] (2024, 1 de mayo). *Entrega del nuevo archivo general del Gobierno de Jalisco* [video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=cKDjIcMN_7c
- Ley General de Archivos [LGA], *Diario Oficial de la Federación* [DOF] 15-06-2018, última reforma DOF 19-01-2023.
- Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios [LAEJM], *Periódico Oficial El Estado de Jalisco* [POEJ], 07-11-2019.

El estado de la corrupción y propuestas de mejora para las instituciones anticorrupción en Jalisco

Gabriel Torres Espinoza

Introducción

Persiste la percepción de corrupción en distintas áreas del gobierno en Jalisco, así como la presunta realización de hechos de corrupción, el desempeño esperado del diseño institucional y de las políticas implementadas debería apuntar en la reducción de estos indicadores. Sin embargo, la evidencia indica lo contrario al observar el número de carpetas de investigación iniciadas, así como la evaluación de la estructura institucional. Las propuestas para afrontar esta situación, que se detallan al final, son asegurar el buen desempeño institucional en la investigación y procuración de la justicia, a la par de aplicar y vigilar el cumplimiento de la política anticorrupción en todos los entes públicos o donde se manejen recursos públicos, que permitan una transformación cultural a favor de la legalidad. De igual forma, fortalecer y diseñar un sistema de denuncias de presuntos actos de corrupción, sean grandes o pequeños, y faltas administrativas, así como realizar una amplia consulta pública para revisar el sistema anticorrupción en Jalisco, sin perder de vista la transparencia a la luz de los cambios institucionales en curso a nivel nacional y local.

Diagnóstico

El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16 Paz, Justicia e Instituciones Sólidas, establece como una de sus metas “reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], s.f.). Sin embargo, en 2024, México

calificó con 26 puntos de 100 en la escala del índice de percepción de la corrupción (IPC), siendo cero la peor evaluación. Nuestro país se ubica en la posición 140 de 180 países evaluados. Entre los países que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), México se ubica en el último lugar del grupo de las 38 economías evaluadas (Transparencia Mexicana, 2025).

A nivel nacional, entre 2019 y la primera mitad de 2024, la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción inició 3 816 carpetas de investigación, de las cuales solo 119 carpetas (el 3 %) fueron judicializadas (tabla 1). En 37 carpetas (1 %) se alcanzó un acuerdo reparatorio. Solo en una carpeta, se aplicó el criterio de oportunidad, es decir, al iniciar la investigación se reparó o garantizó los daños causados. Por otro lado, 303 carpetas (8 %) se acumularon en otros expedientes; y 2 068 carpetas (54 %) se encuentran en trámite. El resto de las carpetas (1 288, es decir, el 34 %) fueron desechadas por diversos motivos (Montes, 2024).

Estatus	Número de carpetas	Porcentaje de carpetas
Desechadas	1 288	34 %
En trámite	2 068	54 %
Judicializadas	119	3 %
Acuerdo reparatorio	37	1 %
Criterio de oportunidad	1	0 %
Acumuladas en otros expedientes	303	8 %
Total	3 816	100 %

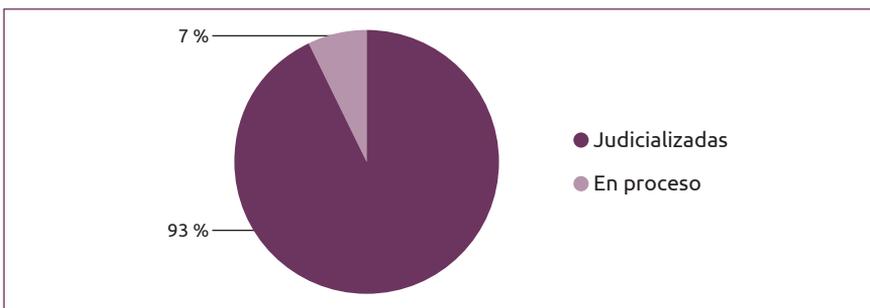
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Montes (2024).

Del 34 % de las carpetas desechadas (tabla 2), en 666 (52 %) se decidió no ejercer acción penal por haber sobreseído y en 194 carpetas (15 %) se abstuvo de investigar, pues los datos suministrados no actualizaron un delito en ambos casos, de acuerdo con el artículo 255 y 253 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Del resto de las carpetas de investigación desechadas, 7 (0.5 %) fueron canceladas por duplicidad y en 421 (33 %) se declaró la no competencia (Montes, 2024).

Tabla 2. Carpetas de investigación desechadas		
Carpetas desechadas	Número de carpetas	Porcentaje de carpetas
No ejercer acción penal	666	52 %
Abstenerse de investigar	194	15 %
Canceladas por duplicidad	7	1 %
No competencia	421	33 %
Total	1 288	100 %

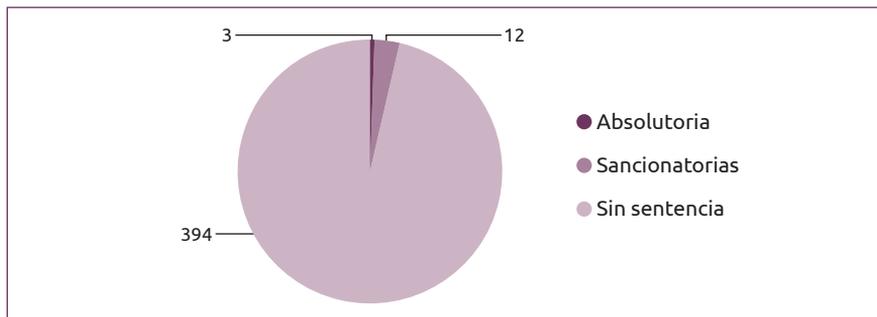
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Montes (2024).

En el caso de Jalisco, de acuerdo con el Observatorio del Sistema Estatal Anticorrupción (2024), la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción de Jalisco investigó (gráfica 1), de 2018 a julio de 2024, 6 119 carpetas, de las cuales solo se judicializaron 409 (6.6 %) y 5 710 están en proceso. De las carpetas judicializadas por presuntos actos de corrupción en Jalisco (gráfica 2), solo 15 (3.67 %) terminaron en sentencia: 12 fueron condenatorias (menos del 3 %) y 3 fueron absolutorias (poco menos del 1 %) (Observatorio del Sistema Estatal Anticorrupción, 2024).



Gráfica 1. Carpetas de investigación judicializadas y en proceso.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Observatorio del Sistema Estatal Anticorrupción (2024).



Gráfica 2. Carpetas judicializadas por presuntos actos de corrupción.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Observatorio del Sistema Estatal Anticorrupción (2024).

Además, de las faltas administrativas graves atendidas por Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco en el mismo periodo, solo se recibieron 717 informes de presunta responsabilidad administrativa (IPRA): 450 están en trámite, 82 se devolvieron y en 70 no hay pronunciamiento; tan solo hay 74 sentencias, 20 son condenatorias (Observatorio del Sistema Estatal Anticorrupción, 2024).

De acuerdo con el *Índice de Estado de Derecho en México 2023–2024* (World Justice Project, 2024), Jalisco se encuentra en la posición 26 de las 32 entidades, con un índice global de 0.38, siendo la máxima de 1. Dentro de las variables para construir dicho índice, se considera la “ausencia de corrupción”, donde la entidad se posiciona en el lugar 27 de 32 entidades. Sin embargo, de forma particular, la ausencia de corrupción en el poder ejecutivo es de 0.33, en seguridad y procuración de justicia de 0.25, en el poder legislativo es de 0.31, finalmente, en el poder judicial es de 0.37.

Asimismo, la tasa de prevalencia de corrupción, según trámites realizados en dependencias del Gobierno estatal y municipal, indica que en 2023, por cada 100 000 habitantes, 14 580 tuvieron alguna experiencia de corrupción al realizar un trámite al respecto en Jalisco (Instituto de Información Estadística y Geográfica [IIEG], 2024). Se percibe más corrupción en los policías (86.1 %), les siguen los partidos (83.1 %) y luego los Gobiernos estatales (77.7 %). Los entes mejor evaluados fueron organismos públicos autónomos y descentralizados (IIEG, 2024).

El desempeño esperado de la fiscalía en el combate a la corrupción, de acuerdo con las carpetas de investigación que se generan a partir de

los casos denunciados, podría relacionarse con la estructura institucional. De acuerdo con el *Observatorio Ciudadano Anticorrupción 2023-2024* (Tojil, 2024), la fiscalía de Jalisco se encuentra en una categoría satisfactoria en recursos, el resto queda en una categoría regular: el marco jurídico, el capital humano, los procesos y los resultados (Tojil, 2024). En la categoría de recursos, Jalisco destaca en presupuesto (74 millones de pesos), la entidad con el mayor presupuesto para la fiscalía de anticorrupción. En contraste, con menor presupuesto, 7 entidades tienen mejores resultados: Hidalgo, San Luis Potosí, Aguascalientes, Zacatecas, Michoacán, Veracruz y Yucatán, que se encuentran en la categoría de satisfactorio en cuanto a resultados (Tojil, 2024).

Problemática

Persiste, entonces, una ineficacia del Sistema Estatal Anticorrupción (SEA) para disminuir en el corto plazo la percepción y comisión de la corrupción (delitos por hechos de corrupción y faltas administrativas). De acuerdo con la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco (LSAEJ, 2017), tiene por objeto establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos que la ley señale como delitos en materia de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia.

Se integra por un comité coordinador, un comité de participación social y el Sistema Estatal de Fiscalización. El comité coordinador está integrado por los titulares de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco, la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, la Contraloría del Estado, la Presidencia del Consejo de la Judicatura, la Presidencia del órgano garante en transparencia (aún el Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco [ITEI]), la Presidencia del Tribunal de Justicia Administrativa y la Presidencia del Comité de Participación Social quien preside al comité coordinador del sistema.

El comité coordinador cuenta con un secretario técnico, a su vez el titular del organismo público descentralizado, denominado Secretaría

Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (Seajal), que es la dependencia encargada de ser el apoyo técnico del comité y es la única instancia del sistema que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio. El Seajal es regido por el comité coordinador en el que se proponen, discuten y aprueban políticas públicas anticorrupción para todos los entes públicos de Jalisco, así como el seguimiento a la implementación de las políticas. La visión del problema público de la corrupción es multifactorial, enfocada principalmente en la prevención de esta y las transformaciones organizacionales e institucionales orientadas a reducirla y controlarla.

Las críticas más importantes al Seajal radican en que el sistema, como tal, no encarcela o enjuicia a quienes cometen presuntos delitos por hechos de corrupción. Los que intervienen en estos procesos son las instituciones de cuyos titulares integran el comité coordinador: la Contraloría o las contralorías u órganos internos de control, la Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ), la Fiscalía Anticorrupción, el Tribunal de Justicia Administrativa y hasta el Poder Judicial en materia penal.

Existe una política estatal anticorrupción aprobada (Seajal, 2024) que traza la ruta para cumplir con el objeto que señala la ley. Estos instrumentos deben ser implementados por todos los entes públicos de Jalisco, municipales, estatales, de los tres poderes públicos, así como los organismos autónomos. Los avances de esta política no quedan claros en la implementación y resultado, debido a los indicadores y el desempeño por el número de carpetas de investigación, arriba descritos, que no han mejorado la posición de Jalisco. Esto sugiere que no ha habido un efecto transformador del fenómeno de la corrupción en los entes públicos.

El Comité de Participación Social ha sido cuestionado tanto por sus resultados como por el hecho de tener un sueldo por honorarios, el “doble-teo”, en otras ocupaciones laborales. Ha sido cuestionado sobre los perfiles que están eligiendo para dicho comité, en el que anualmente se elige a un nuevo integrante, idealmente pensado como ciudadano, activista, experto o involucrado. Sin embargo, se contempla a exfuncionarios estatales en algunos casos. Asimismo, se le ha cuestionado por su intervención en distintos procesos de selección de designaciones de cargos públicos relevantes en el estado, característica especial de dicho comité en Jalisco que no sucede en otros estados, y que recientemente contribuyó a evaluar a los perfiles

de Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses y Secretariado Técnico de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas.

Propuestas

La prevención de la corrupción y las transformaciones gubernamentales y sociales son cruciales. No obstante, si no existe el esclarecimiento de los presuntos hechos de corrupción, en su caso, carpetas judicializadas, las sentencias o de reparación del daño, ni se combate la impunidad —que permite que personas evadan la justicia—, la corrupción seguirá dañando la confianza institucional y los bienes públicos.

- ♦ *Justicia y prevención.* Es importante indicar que las políticas anticorrupción no pueden ser exclusivamente punitivas. Debe comprender una serie de políticas, acciones y modificaciones en la gestión pública para reducir las malas prácticas que pueden inducir, alentar o permitir los hechos de corrupción. Ambos puntos, justicia y prevención, son relevantes para los ciudadanos que esperan acciones gubernamentales contundentes y resultados tangibles.
- ♦ *Implementación de la política anticorrupción en todos los entes.* El Seajal debe implementar y vigilar la política anticorrupción, y, con ello, prevenir, detectar y sancionar las faltas administrativas, delitos por hechos de corrupción, así como el control y la fiscalización de los recursos públicos. Estos elementos son responsabilidad de las instituciones que lo integran para lograr incidir en los índices de corrupción, tanto de percepción como de comisión. Estos organismos requieren un fortalecimiento institucional y legal que permita expedir su labor y ofrecer resultados a los ciudadanos, tal que permita una incidencia en la cultura de la legalidad.
- ♦ *Sistema de denuncia y seguimiento.* En vista de incrementar la eficaz persecución de los delitos, se debe diseñar un sistema de denuncia y seguimiento para agilizar los procesos desde la denuncia hasta la sanción de potenciales faltas administrativas graves y delitos por hechos de corrupción; a la par de mantener y fortalecer la autonomía de las instituciones responsables de la investigación y sanción de la corrupción para evitar posibles presiones que puedan mermar el debido proceso.

Los medios basados en sistemas de recepción, seguimiento y análisis de denuncias basadas en inteligencia artificial pueden mejorar la gran cantidad de información ante las limitaciones de personal y permitir la vinculación con las instituciones encargadas, desde la auditoría hasta la fiscalía y el sistema en su conjunto (Tojil, 2024).

- ♦ *Gobernanza y reflexión institucional.* Por último, un reto de vital importancia tiene que ver con las probables modificaciones a toda la estructura institucional desde el nivel nacional en cuanto al sistema anticorrupción —incluyendo las reformas en materia de transparencia—, por lo que se debe realizar una consulta y discusión pública amplia sobre las reformas al objeto y propósitos del Seajal, incluyendo las instituciones que intervienen en los procesos de detección y sanción de faltas administrativas, los delitos por hechos de corrupción, orientadas a mitigar la comisión de la corrupción grande y pequeña. Además, revisión y posibles reformas al rol de los ciudadanos integrantes del comité de participación social no solo en el marco del Seajal, sino de las otras actividades en las que están involucrados.

Referencias

- IIEG (Instituto de Información Estadística y Geográfica). (2024). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG). Principales resultados para Jalisco 2023*. En: https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2024/03/ENCIG_2023.pdf
- Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Jalisco [LSAEJ], *Periódico Oficial del Estado de Jalisco [POEJ]* 18-07-2017.
- MONTES, R. (2024, 16 de septiembre). Fiscalía Anticorrupción ha dado ‘carpetazo’ a mil expedientes en últimos 6 años. *Milenio*. <https://www.milenio.com/policia/fiscalia-anticorrupcion-carpetazo-mil-expedientes-2019>
- Observatorio del Sistema Estatal Anticorrupción (2024). *Noveno Informe*. <https://observatorios.org/wp-content/uploads/2024/08/OBSAEJ%20Noveno%20Informe%20versi%C3%B3n%20web.pdf>
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (s.f.). *La corrupción en México y su combate*. Anticorrupciónmx.org MX. https://anticorrupcion-mx.org/historico/archivo/biblioteca/triptico_web.pdf

- Seajal (Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco) (2024). *Política Estatal Anticorrupción de Jalisco (Peajal)*. <https://www.cpsjalisco.org/peajal/>
- Tojil (2024). *Observatorio Ciudadano Anticorrupción: 2023-2024*. <https://tojil.org/en/wp-content/uploads/2024/11/Observatorio-2023-2024.pdf>
- Transparencia Mexicana (2025, 10 de febrero). *Índice de corrupción confirma el mandato social de enfrentar de raíz la corrupción en México: Transparencia Mexicana*. <https://www.tm.org.mx/indice-de-corrupcion-confirma-el-mandato-social-de-enfrentar-de-raiz-la-corrupcion-en-mexico-transparencia-mexicana/>
- World Justice Project (2024). *El Índice de Estado de Derecho en México 2023-2024*. https://worldjusticeproject.mx/wp-content/uploads/2024/06/IED-MX2024_WEB.pdf

Jalisco y su frágil capacidad gubernativa. El caso de la seguridad pública

Héctor Raúl Solís Gadea
José Ángel Cuevas Hernández

Teoría

Conceptualmente, al Estado se le define, en palabras de Max Weber, como “aquella comunidad humana que, dentro de un determinado territorio, reclama para sí el monopolio de la *violencia física legítima*. ... El Estado es la única fuente del «derecho» a la violencia” (Weber, 1969, pp. 83-84). Esto significa que, al monopolizar legítimamente el derecho al uso de la fuerza, el Gobierno asume la responsabilidad exclusiva, como órgano central de Estado, para garantizar la seguridad de la población en un territorio, donde ninguna otra figura o fuerza ajena a este puede ser partícipe de tal atribución.

La seguridad ciudadana, en cambio, puede entenderse como

el proceso de establecer, fortalecer y proteger el orden civil democrático, eliminando las amenazas de violencia en la población y permitiendo una coexistencia segura y pacífica. Se le considera un bien público e implica la salvaguarda eficaz de los derechos humanos inherentes a la persona, especialmente el derecho a la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de movimiento (Política Nacional de Desarrollo Urbano [PNUD], 2013).

La esencia de ambas concepciones se centra, fundamentalmente, en la capacidad del Estado para amparar la vida y los derechos de las personas en el territorio de su competencia y bajo los preceptos de un gobierno de carácter democrático. Naturalmente, tales conceptos son de orden normativo, pero útiles para dimensionar el grado de acercamiento o distancia-

miento que tienen dichas nociones con la realidad. Al remitirnos al caso de análisis, ¿Jalisco cumple con las condiciones gubernativas e institucionales necesarias para proveer seguridad ciudadana?, ¿cuáles son sus fallas y deficiencias más significativas?

Indicadores

Proporcionar seguridad a la población es un eje estratégico para el buen funcionamiento de todo gobierno y vital para garantizar un horizonte esperanzador para la coexistencia en sociedad. Jalisco, al igual que la mayoría de las entidades del país, tiene serias dificultades para ser considerado un estado óptimo en materia de seguridad pública.

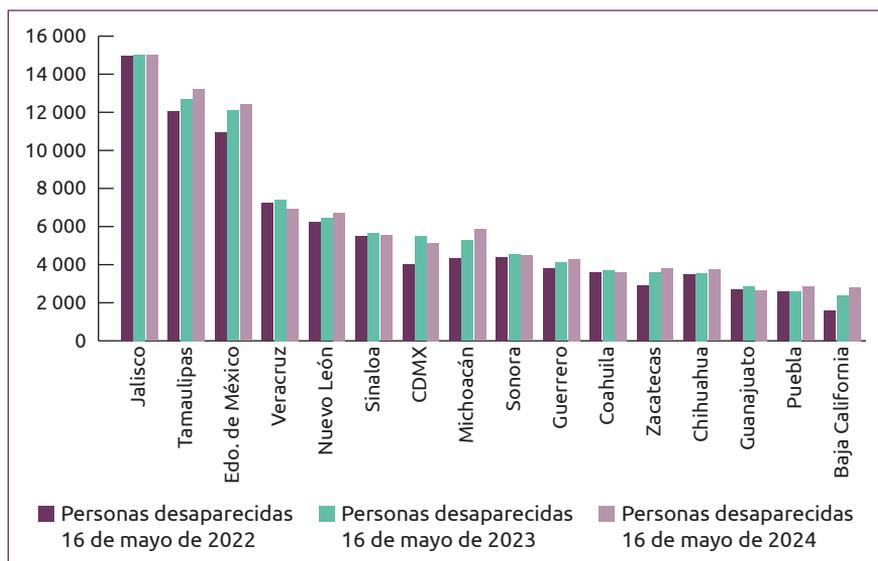
El índice de estado de derecho elaborado por el World Justice Project (2024) sitúa a Jalisco en la posición 26 respecto a los demás estados del país; es decir, la entidad es de las peores evaluadas respecto a sus pares, con un puntaje de 0.38, siendo 0 la calificación más baja y 1 la nota más alta. Esto significa que la entidad no es capaz de hacer cumplir la ley, combatir la corrupción, ni garantizar la impartición de justicia y la seguridad ciudadana con la efectividad suficiente.

Además de tales deficiencias, también resulta amenazante la presencia del crimen organizado en amplios sectores de la vida social, y que incluso es desafiante de las fuerzas del orden. El Estado ha perdido margen de control territorial y de autoridad, lo cual queda de manifiesto debido a la persistencia de fenómenos violentos en todas sus formas de expresión que afectan la vida cotidiana de las personas. Este fenómeno ha alcanzado, incluso, al propio gobierno, mediante el abatimiento de policías, militares, políticos, funcionarios públicos y autoridades en el ejercicio de su deber.

Tan solo en los últimos cinco años del gobierno encabezado por Enrique Alfaro, fueron asesinados 381 servidores públicos en la entidad. Un promedio de 76 por año (*El Informador*, 2024). Situación sumamente alarmante dentro de un marco de Estado que se asume como democrático. Como lo son también los más de 10 000 homicidios de civiles durante el mismo periodo del gobierno alfarista, lo que representa un incremento del 82 % respecto a la gubernatura previa, liderada por el priista Aristóteles

Sandoval, quien también fue víctima de homicidio por parte del crimen organizado (*Expansión Política*, 2023).

A esto se suma que Jalisco lidera como el estado con el mayor número de desaparecidos en el país, con más de 15 000 personas sin localizar durante los últimos tres años (Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia [IMDHD], 2024), lo que equivale al 13.45 % del total de no localizados en México.



Gráfica 1. Estados con el mayor número de desaparecidos (2022-2024).

Fuente: IMDHD (2024).

Esta crítica situación llevó al gobernador Pablo Lemus Navarro a crear la Secretaría de Inteligencia y Búsqueda de Personas, con el propósito de “visibilizar y atender esta gravísima problemática, [y] que los colectivos y familiares sean tomados en cuenta e incluidos en las decisiones y políticas públicas que tomemos en esta materia”, declaró el gobernador electo (Bobadilla, 2024).

Además, Jalisco es la tercera entidad del país con las cifras más altas de crimen contra mujeres. En diciembre de 2024, 549 mujeres fueron víctimas de lesiones, homicidio o extorsión. En contraste, las entidades que registran la menor cantidad de mujeres víctimas de algún atentado durante el mismo periodo son Tlaxcala, con 1 caso; Yucatán, con 2, y Aguascalientes,

con 12 (Instituto de Información Estadística y Geográfica [IEEG], 2025); una diferencia abismal respecto a los estados con mayores tasas de violencia¹.

En el ámbito territorial, una enorme cantidad de municipios, particularmente los rurales, tienen alta presencia de organizaciones delincuenciales, predominantemente el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) (Cano, 2023). Ante esto, decenas de familias han sufrido agresiones y también desplazamientos forzados para evitar ser víctimas del crimen organizado (Álvarez, 2024), lo que ha repercutido negativamente en la tranquilidad de los jaliscienses, ya que la gran mayoría de la población se siente insegura (Instituto Mexicano para la Competitividad [IMCO], 2023).

Este conjunto de indicadores pone en evidencia la grave situación que afronta el estado y sus gobiernos para lograr paz social. El problema no es de hoy, por supuesto, pero tampoco se ha hecho lo necesario históricamente por revertir la situación de manera sustantiva.

Hace tres décadas aconteció la primera alternancia gubernamental en la entidad con la esperanza de tener un cambio político significativo, que estuviera focalizado en desterrar los problemas heredados del antiguo régimen. Desde entonces, han ocupado el poder ejecutivo tres fuerzas de distinto signo político (PAN, PRI y MC), y ninguna ha sido capaz de restablecer el orden público a niveles medianamente satisfactorios. Lamentablemente, tampoco se divisa que pueda haber un cambio significativo en los años venideros, por no ser la seguridad una prioridad del gobierno, que implique ser considerada como una auténtica política del estado; o, peor aún, que el propio estado no esté en condiciones suficientes para proveerla, aunque se tenga la intención. ¿Qué queda entonces por hacer?

Propuestas

En los últimos años, Jalisco ha tenido un notable deterioro en sus indicadores de gobierno y en la calidad de vida de su población, en la medida en que

¹ Los estados con el mayor número de atentados contra las mujeres son Estado de México con 1 772 casos; seguido por Guanajuato con 870, y, en tercer lugar, Jalisco con 549. Para más información, ver: https://iieg.gob.mx/ns/?page_id=25237

el estado fue perdiendo capacidades gubernativas en gestión, autoridad, impartición de justicia, legalidad, gobernanza e integración social.

Aspirar a contar con un estado y gobierno eficiente, eficaz, funcional, democrático e incluyente, que reestablezca sus funciones en beneficio de sus habitantes, no debe ser una quimera, sino un proyecto dotado de contenido y de voluntad de todas las partes.

Para hacerlo posible, sería importante comenzar por contar con un sólido diagnóstico de la problemática, acompañado de rigurosidad crítica, creativa y analítica, que pueda robustecerse desde una mirada amplia y multidisciplinaria, pero que también sume la visión técnica y política de quienes están al mando de las instituciones de gobierno para que sus decisiones logren ser más efectivas.

Contar con un diagnóstico integral permitiría impulsar la construcción de reforma de estado con orientación democrática en materia de justicia, gobernabilidad y bienestar poblacional, enfocada en reconstruir el tejido social y las capacidades sustantivas del estado y sus gobiernos.

Lo anterior implica voluntad de cooperación entre autoridades gubernamentales para trazar las coordenadas de un modelo de gobierno democrático y funcional a largo plazo, que vaya más allá de los periodos sexenales, debido a que la problemática compete a múltiples instancias y niveles de gobierno. Solo así se podrá proporcionar viabilidad y garantía a las funciones del estado sin importar qué partido gobierne. Además, sería un paso fundamental en la construcción de un auténtico Estado de derecho con espíritu democrático, que no se subordine a cuestiones ideológicas ni partidistas, sino al propósito de establecer las bases para un buen gobierno, independientemente del partido en el poder.

Para esto, se requiere impulsar una nueva gobernanza que involucre a todas las partes, incluyendo la ciudadanía, en la toma de decisiones. Pues no hay política de Estado efectiva si no cuenta con la legitimidad necesaria para instituirlos.

Además, toda reforma de gran calado debe impactar en el rediseño institucional y de políticas estratégicas para combatir el problema de raíz, que considere, para el problema en cuestión, la depuración de cuerpos policiacos, el fortalecimiento del sistema de justicia, el ensanchamiento de la inclusión social, el endurecimiento de políticas anticorrupción, revertir las tasas de impunidad, lograr mayor captación de recursos y redistribuirlos

estratégicamente, así como planificar el futuro de la entidad y sus regiones urbanas y rurales de manera realista, efectiva y funcional.

Esto solamente puede hacerse tangible mediante la solidez de un proyecto de Estado con capacidades efectivas de gobierno, que cuente con los recursos económicos, humanos y materiales necesarios para su buen funcionamiento y, desde luego, con la legitimidad política y social necesaria para cimentarlo y encauzarlo por la ruta democrática.

Referencias

- ÁLVAREZ, O. E. (2024, 5 de agosto). El acaparamiento territorial del CNG en Jalisco; una mirada a las zonas afectadas. *El Informador*. <https://www.informador.mx/jalisco/CJNG-El-acaparamiento-territorial-del-crimen-una-mirada-mas-cercana-a-las-localidades-afectadas-en-Jalisco-20240805-0069.html>
- BOBADILLA, R. (2024, 17 de diciembre). Secretaría de Inteligencia y Búsqueda de Personas trabajará de la mano de las familias: Lemus Navarro. *El Informador*. <https://www.informador.mx/jalisco/Secretaria-de-Inteligencia-y-Busqueda-de-Personas-trabajara-de-la-mano-de-las-familias-Lemus-Navarro-20241017-0203.html> Reseñas
- CANO, J. (2023, 22 de noviembre). Cuál es el único municipio de Jalisco que no es controlado por el CJNG. *Infobae*. <https://www.infobae.com/mexico/2023/11/22/cual-es-el-unico-municipio-de-jalisco-que-no-es-controlado-por-el-cjng/> Héctor Raúl Solís Gadea
- El Informador* (2024, 2 de febrero). Asesinan a precandidato de Mascota; matan a 76 funcionarios al año en Jalisco. <https://www.informador.mx/jalisco/Seguridad-en-Jalisco-Asesinan-a-precandidato-de-Mascotamatan-a-76-funcionarios-al-ano-en-Jalisco-20240202-0030.html>
- Expansión Política* (2023, 17 de agosto). Los homicidios crecen 82% durante el gobierno de Enrique Alfaro en Jalisco. <https://politica.expansion.mx/estados/2023/08/17/los-homicidios-crecen-82-durante-el-gobierno-de-enrique-alfaro-en-jalisco>
- IIEG (Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco) (2025). *Victimización de mujeres*. Ficha informativa. Diciembre de 2024. https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2025/01/ficha_victimizacion_muejeres_diciembre2024.html

- IMCO (Instituto Mexicano para la Competitividad) (2023). *Índice de Competitividad Estatal 2023*. https://api.imco.org.mx/release/latest/vendor/imco/indices-api/documentos/Competitividad/%C3%8Dndice%20de%20Competitividad%20Estatal/2023-05-29_0900%20%C3%8Dndice%20de%20Competitividad%20Estatal%202023/Fichas%20por%20entidad/Jalisco.pdf
- Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (2024). *Informe Nacional de Personas Desaparecidas 2024*. <https://imdhd.org/redlupa/informes-y-analisis/informes-nacionales/informe-nacional-2024/>
- PNDU (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2013). *Sinopsis: seguridad ciudadana. Prevención de crisis y recuperación*. <https://www.undp.org/es/publicaciones/sinopsis-seguridad-ciudadana>
- WEBER, M. (1969). *El político y el científico*. Alianza Editorial.
- World Justice Project (2024). *Índice de Estado de Derecho en México (2023-2024)*.

EJE V

**Seguridad,
justicia
y derechos
humanos**

La situación de los derechos humanos en Jalisco. Análisis y propuestas

Dante Jaime Haro Reyes
Enrique Arámbula Maravilla

Introducción

Los derechos humanos en México, y en particular en Jalisco, han sido objeto de escrutinio a nivel nacional e internacional. La confluencia de la violencia con el crimen organizado, la impunidad judicial y la incapacidad del Estado para garantizar la seguridad de sus ciudadanos han contribuido a la profundización de una crisis humanitaria en la región. Este análisis busca ofrecer una visión integral de las problemáticas actuales en Jalisco en cuanto a derechos humanos, centrándose en las desapariciones forzadas, la actuación de las fuerzas de seguridad, los derechos de los pueblos indígenas y las limitaciones a la libertad de expresión.

El análisis de los derechos humanos en Jalisco se enmarca dentro del sistema de protección establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como el Pacto de San José; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también conocido como el Protocolo de San Salvador; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros instrumentos internacionales de aplicación estricta (*hard law*), es decir, el denominado bloque de constitucionalidad. Este fue definido por la doctrina en sus primeros esbozos *ex post* a la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 10 de junio de 2011, con cierta “elasticidad semántica”, al derivar del análisis de derechos comparado como parte de una categoría jurídica, consisten-

te en un grupo de normas jurídicas con “jerarquía constitucional” en el sistema jurídico de cada Estado-nación, de tal forma que no solo sean las que se encuentren contenidas en el cuerpo constitucional, sino también principios y valores. A esto le agregaríamos también normas, a las que la Constitución “habilita” con dicha jerarquía (Rodríguez *et al.*, 2013), lo que a su vez conlleva el Control Convencional Difuso, cuya formulación y aplicación han sido motivo para estudios académicos, sin soslayar la “dilatada reflexión en los órganos estatales encargados de la jurisdicción constitucional” (Garduño y Tello, 2024); lo cual no es asunto menor cuando se advierte la propia definición de Control de Convencionalidad que tiene la doctrina proveniente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en lo que concierne a los propios instrumentos internacionales, respecto de los cuales se encarga de vigilar su cumplimiento en el control concentrado del sistema interamericano dicha Corte, a saber:

Es una institución que se utiliza para aplicar el derecho internacional, en este caso el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y específicamente la Convención americana y sus fuentes, incluyendo la jurisprudencia de este Tribunal. Así en varias sentencias la corte ha establecido que es consciente de que las autoridades internas están sujetas al imperio de la ley y, por ello, están obligadas a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado es Parte en un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces y demás órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles, también están sometidos al tratado, lo cual les obliga a velar para que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, de modo que decisiones judiciales o administrativas no hagan ilusorio el cumplimiento total o parcial de las obligaciones internacionales. Es decir, todas las autoridades estatales, están en la obligación de ejercer *ex officio* un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes. En esta tarea, deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana (CIDH, 2019).

Diversos instrumentos normativos establecen las obligaciones del estado para proteger, respetar y garantizar los derechos humanos, incluyendo el derecho a la vida, a la seguridad personal, a un juicio justo y a la protección contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, los cuales son de conocimiento público y cuya referencia en este análisis se obvia su cita.

Además, se utiliza la noción de *responsabilidad estatal* como eje para comprender las violaciones sistemáticas a los derechos humanos, haciendo hincapié en la responsabilidad de las autoridades locales para prevenir, investigar y sancionar dichos actos, conforme lo estipula la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su jurisprudencia. Cabe mencionar que también organismos supranacionales, como Naciones Unidas, desde 2019, han fincado responsabilidad internacional a México, como en el caso de Christian Téllez Padilla (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2019), que, para una clara referencia de su alcance, los tribunales federales en México se han pronunciado conforme al criterio jurisprudencial, que obra en el registro digital 2005056 y que fue publicado en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 1, diciembre de 2013, tomo II, página 933, con la voz: “Control de convencionalidad. Es una obligación ineludible de la autoridad jurisdiccional ejercerlo, aun de oficio, cuyo incumplimiento vulnera el mandato constitucional de proteger y garantizar los derechos humanos y compromete la responsabilidad internacional del Estado Mexicano en su conjunto”.

En este se especifica que, de acuerdo a lo previsto en los preceptos 1 y 133 de nuestra carta magna, todas las autoridades (incluyendo los diferentes poderes, órganos constitucionales y nivel de gobierno) tienen que proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en dicho cuerpo constitucional, así como en el derecho convencional internacional (tratados y convenciones de los que México es parte), de tal forma que en el caso de que las personas con atribución jurisdiccional, *ex officio* o petición de parte, deben atender lo que indica la Constitución, aun cuando existiera legislación o normativa al contrario, realizando con “control de convencionalidad en materia de derechos humanos” —acorde al control de constitucionalidad, cuyos parámetros son definidos por el máximo tribunal jurisdiccional en México, es decir, la Suprema Corte de Justicia

de la Nación— y citando para ello diferentes precedentes nacionales e internacionales.

Asimismo, en la jurisprudencia antes referida, se indica que la Corte Interamericana de Derechos Humanos menciona que los Estados-nación —signantes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos— están obligados a respetar los bienes jurídicos y libertades reconocidos en tal Convención, así como el deber de garantizar el libre y pleno ejercicio en favor de toda persona sin distinción por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (control de convencionalidad), de tal forma que cualquier incumplimiento por acción u omisión de cualquier autoridad pública, independientemente de su jerarquía, es un acontecimiento imputable al Estado en su conjunto, lo que genera una responsabilidad acorde a los supuestos contenidos en el referido instrumento internacional, y se citan resoluciones de la Corte en comentario.

De tal forma que en un criterio jurisprudencial más reciente emitido por los Plenos de Circuito, y acorde a la vigente Ley de Amparo de 2013, bajo la voz: “Normas de derecho interno. Su interpretación y aplicación deben armonizarse necesariamente con el Derecho Internacional Convencional” (Tesis PC.I.A. J/171 A [10a.], 2021), se describe —como en el 2007 la Suprema Corte de Justicia en Pleno emitió una tesis, en la que interpretando el artículo 133 de la Constitución mexicana— que los tratados y convenciones internacionales firmados por México tienen una jerarquía superior a las leyes generales, federales y estatales; lo que le dio una mayor supremacía al derecho internacional respecto de la legislación interna, considerando cómo el Estado mexicano, al sancionar dichos instrumentos internacionales, adquiere obligaciones conmutativas frente a la comunidad internacional, las cuales no pueden soslayarse argumentando normas internas —conforme a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados—, ya que ello presupone una “responsabilidad de carácter internacional”. Por lo que, el operador jurídico, además de métodos de interpretación para normas de derecho interno, también tiene que identificar el instrumento internacional adoptado por México *exactamente* aplicable, y conforme a este proceder en la armonización de la aplicación

de la normativa interna, para dar uniformidad, coherencia y consistencia al sistema (Pérez, 2024).

Situación actual del estado de Jalisco

Desapariciones de personas: una crisis humanitaria

Las desapariciones forzadas en Jalisco se han convertido en uno de los problemas más alarmantes en materia de derechos humanos. Según el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO), hasta mayo de 2023, Jalisco registra más de 15 000 personas desaparecidas, lo que lo posiciona como el estado con el mayor número de casos a nivel nacional. Esta cifra representa aproximadamente el 21 % de todas las desapariciones en el país, un porcentaje que ha ido en aumento desde la última década.

El fenómeno de las desapariciones en Jalisco ha sido vinculado en gran medida a la presencia de grupos del crimen organizado, especialmente el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) que controla amplias zonas del estado y se ha visto implicado en secuestros y desapariciones como mecanismo de control territorial. A pesar de la creación de la Comisión Estatal de Búsqueda en 2018, los avances han sido lentos y los familiares de los desaparecidos denuncian la falta de recursos y voluntad política para resolver los casos. A nivel nacional, Human Rights Watch (2023) ha documentado la inacción sistemática del Gobierno de Jalisco ante estos crímenes, apuntando a la complicidad de las autoridades locales en algunos casos.

Violencia de género

A pesar de la implementación de la alerta de violencia de género contra las mujeres (AVGM) en varios municipios del estado, las cifras de feminicidios y violencia doméstica continúan en aumento. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Jalisco reportó más de 250 feminicidios entre 2021 y 2023, situándose como una de las entidades más peligrosas para las mujeres en México (INEGI, 2023).

La falta de acceso a la justicia y los escasos recursos destinados a la protección de las mujeres en situación de riesgo reflejan una grave negligencia estatal. Las víctimas de violencia de género, especialmente en zonas rurales y marginadas, enfrentan barreras estructurales para obtener asistencia adecuada, lo que agudiza su vulnerabilidad (Amnistía Internacional, 2022).

Impunidad y abuso policial

El abuso de poder por parte de las fuerzas de seguridad es otra de las graves problemáticas en Jalisco. La brutalidad policial se hizo evidente en 2020 con la muerte de Giovanni López, quien fue detenido y asesinado por la Policía municipal de Ixtlahuacán de los Membrillos bajo circunstancias sospechosas. Giovanni había sido arrestado por presuntamente no portar cubrebocas en plena pandemia de la covid-19, pero su muerte bajo custodia policial desató una ola de protestas en el estado y el país (Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH], 2020).

Las manifestaciones en contra de la brutalidad policial fueron reprimidas de manera violenta, con arrestos arbitrarios y desapariciones temporales de manifestantes y defensores de derechos humanos, lo que expuso aún más la fragilidad de los derechos civiles en el estado. A pesar de las recomendaciones emitidas por la CNDH para garantizar el respeto a los derechos humanos en las detenciones, los abusos policiales siguen siendo una práctica recurrente en Jalisco (Amnistía Internacional, 2021).

Derechos de los pueblos indígenas

Jalisco es hogar de importantes comunidades indígenas, entre ellas los wixárikas, una de las más representativas. Sin embargo, a pesar de las protecciones constitucionales y los tratados internacionales suscritos por México, los derechos de los pueblos indígenas continúan siendo vulnerados en el estado. Uno de los conflictos más relevantes es el que involucra al territorio sagrado de Wirikuta, considerado sagrado por la comunidad wixárika y amenazado por proyectos mineros y agroindustriales. A pesar de que la Constitución mexicana y la Ley de Consulta Indígena protegen

estos territorios, los intereses económicos y la falta de implementación efectiva de los mecanismos de consulta han llevado a tensiones permanentes (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2022).

El despojo de tierras y la falta de acceso a servicios básicos, como salud y educación, son problemas persistentes para las comunidades indígenas de Jalisco. Según datos de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol, 2023), el 80 % de las comunidades indígenas en el estado viven en condiciones de pobreza extrema, lo que agrava aún más la vulnerabilidad de estos grupos frente a proyectos extractivistas.

Libertad de expresión y derechos civiles

La libertad de expresión en Jalisco se encuentra amenazada por la violencia y las represalias contra periodistas y activistas. Según datos de la organización Artículo 19, entre 2018 y 2023, al menos cinco periodistas han sido asesinados en el estado, mientras que decenas más han sufrido agresiones, intimidación o acoso (Artículo 19, 2023). La autocensura ha aumentado entre los medios de comunicación locales, que evitan cubrir temas relacionados con el narcotráfico o la corrupción por temor a represalias.

Además, la falta de una política estatal clara para la protección de periodistas y defensores de derechos humanos ha contribuido a la creación de un ambiente hostil para el ejercicio de estos derechos. A pesar de que el Gobierno federal implementó el Mecanismo de Protección para Defensores de Derechos Humanos y Periodistas, su efectividad en Jalisco ha sido limitada. En 2022, la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) emitió un informe en el que criticaba la falta de medidas efectivas para proteger la libertad de expresión en Jalisco y otros estados mexicanos (ACNUDH, 2022).

El sistema de justicia y la impunidad

La falta de acceso a la justicia es un problema estructural en Jalisco. Según el Índice Global de Impunidad de México 2022, el estado se encuentra entre los cinco con mayores índices de impunidad, lo que refleja las defi-

ciencias en el sistema judicial local (Universidad de las Américas Puebla [UDLAP], 2022). Los niveles de corrupción, la ineficiencia en las investigaciones y la sobrecarga de casos han llevado a una profunda desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones judiciales.

El colapso del sistema de justicia en Jalisco no solo afecta a las víctimas de desapariciones o abusos policiales, sino también a aquellas que buscan justicia en casos de violencia de género, tráfico de personas y violaciones a los derechos laborales. La falta de sanciones para los responsables de violaciones a derechos humanos perpetúa un ciclo de impunidad que sigue debilitando el Estado de derecho en la entidad.

La situación de los derechos humanos en Jalisco es crítica y refleja los desafíos profundos que enfrenta el estado para el cumplimiento efectivo de las garantías fundamentales de sus ciudadanos. La prevalencia de desapariciones forzadas, la violencia de género, la violencia estatal, la impunidad judicial y las amenazas a la libertad de expresión son señales claras de que se requieren esfuerzos significativos para abordar estas problemáticas.

Propuestas y acciones para mejorar la situación de los derechos humanos en el estado de Jalisco

El desafío de mejorar la situación de los derechos humanos en Jalisco requiere de un enfoque integral y multidimensional, que abarque tanto acciones a nivel institucional como la participación de la sociedad civil. A continuación, se presentan varias propuestas y acciones clave que podrían implementarse para abordar las problemáticas identificadas en el estado:

Fortalecimiento del sistema de justicia y lucha contra la impunidad

Uno de los principales obstáculos para la protección de los derechos humanos en Jalisco es la impunidad. Para combatirla, es necesario implementar medidas que garanticen la eficiencia y la transparencia en el sistema judicial.

- ♦ *Reforma judicial integral.* Implementar reformas que fortalezcan la independencia y la capacidad de las instituciones judiciales, incluyen-

do la creación de unidades especializadas en derechos humanos que investiguen de manera efectiva los casos de violaciones graves, como desapariciones forzadas, feminicidios y tortura.

- ♦ *Capacitación y sensibilización.* Capacitar a jueces, fiscales, policías y demás funcionarios públicos en estándares internacionales de derechos humanos, con énfasis en la importancia de investigar y sancionar las violaciones de derechos fundamentales.
- ♦ *Mecanismos de supervisión externa.* Establecer mecanismos de supervisión independiente, como observatorios ciudadanos, comisión estatal de derechos humanos (fortalecida), para monitorear el funcionamiento de las instituciones judiciales y garantizar que los casos de violaciones sean investigados adecuadamente y sin corrupción.

Protección efectiva de periodistas y defensores de derechos humanos

La protección de periodistas y defensores de derechos humanos es crucial para garantizar la libertad de expresión y el derecho a la información en Jalisco.

- ♦ *Fortalecimiento de mecanismos de protección.* Restablecer los mecanismos y programas de protección a periodistas y defensores de derechos humanos, asegurando que incluyan medidas preventivas y no solo reactivas. Esto debe incluir protección física, asistencia legal y psicológica, así como medidas de seguridad digital.
- ♦ *Investigación y sanción de agresores.* Establecer una unidad especializada en la Fiscalía para la investigación de los ataques y asesinatos de periodistas y defensores. La falta de investigaciones y sanciones ha fomentado un clima de impunidad que debe ser revertido con acciones concretas.
- ♦ *Promoción de un entorno seguro.* Desarrollar campañas de concienciación pública que promuevan el respeto por la libertad de prensa y los derechos de los activistas, así como el reconocimiento de su papel clave en la construcción de una sociedad democrática.

Prevención y atención integral a la violencia de género

La violencia de género es una de las crisis de derechos humanos más urgentes en Jalisco. Para combatirla, es necesaria una respuesta integral que involucre tanto a las autoridades como a la sociedad civil.

- ♦ *Implementación efectiva de la alerta de violencia de género (AVG).* Asegurar que los municipios con AVG implementen las acciones necesarias para la prevención y sanción de la violencia de género. Esto incluye la creación de refugios para víctimas de violencia doméstica y la capacitación de las autoridades en la atención sensible y respetuosa a las víctimas.
- ♦ *Educación y sensibilización.* Desarrollar programas educativos a nivel comunitario y escolar que promuevan la igualdad de género y la prevención de la violencia contra las mujeres. Estos programas deben incluir contenidos sobre derechos humanos, respeto mutuo y resolución pacífica de conflictos.
- ♦ *Acceso a la justicia para las mujeres.* Crear unidades especializadas dentro del sistema judicial y la Policía para la atención de casos de violencia de género, con personal capacitado en perspectiva de género. Asegurar la disponibilidad de servicios legales gratuitos para las víctimas.

Protección de los derechos de los pueblos indígenas

Los derechos de las comunidades indígenas en Jalisco, especialmente las que tienen relación con la tierra y los recursos naturales, son vulnerados con frecuencia debido a proyectos extractivos y de desarrollo. Es esencial implementar acciones que garanticen su autodeterminación y acceso a la justicia.

- ♦ *Consulta previa, libre e informada.* Garantizar que las comunidades indígenas sean consultadas antes de la implementación de cualquier proyecto que afecte sus territorios, conforme al convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Estas consultas deben realizarse de manera inclusiva, respetando las estructuras y procesos de decisión propios de cada comunidad.

- ♦ *Protección de tierras y recursos.* Prohibir el despojo territorial mediante la creación de mecanismos legales que protejan los derechos colectivos sobre la tierra. Esto puede incluir la creación de tribunales especializados en conflictos territoriales indígenas.
- ♦ *Fortalecimiento de los derechos culturales.* Asegurar que las comunidades indígenas tengan acceso a servicios básicos, como salud y educación, en sus propias lenguas y respetando sus costumbres y prácticas culturales.

Atención integral a la crisis de personas desaparecidas

La magnitud de la desaparición de personas en Jalisco exige una respuesta inmediata y contundente por parte de las autoridades.

- ♦ *Creación de una comisión estatal de la verdad.* Establecer una comisión independiente que investigue las desapariciones forzadas y rinda cuentas a las familias de las víctimas. Esta comisión debe tener plenas facultades para investigar casos pasados y actuales, con la participación activa de los familiares de los desaparecidos.
- ♦ *Fortalecimiento de la búsqueda de personas.* Mejorar la coordinación entre las autoridades estatales y federales en los esfuerzos de búsqueda, aumentando los recursos y el personal capacitado para la localización de personas desaparecidas. Esto incluye la creación de bases de datos forenses actualizadas y el uso de tecnologías avanzadas en las investigaciones.
- ♦ *Reparación integral a las víctimas.* Proporcionar a las familias de las personas desaparecidas una reparación integral que incluya apoyo emocional, asistencia legal y una indemnización justa por los daños sufridos.

Promoción de una cultura de derechos humanos

Es fundamental que en Jalisco se fomente una cultura de respeto y promoción de los derechos humanos en todos los sectores de la sociedad.

- ♦ *Educación en derechos humanos.* Incluir programas de educación en derechos humanos en el currículo de las escuelas y universidades del estado, desde niveles básicos hasta superiores. Esto ayudaría a sensibilizar a la población sobre la importancia del respeto a los derechos de todas las personas.
- ♦ *Campañas de sensibilización pública.* Lanzar campañas masivas en medios de comunicación para concienciar sobre los derechos humanos, poniendo especial énfasis en la denuncia de violaciones y en la promoción de la solidaridad con las víctimas.
- ♦ *Participación ciudadana.* Fomentar la creación de redes ciudadanas y de organizaciones de la sociedad civil que supervisen la implementación de políticas públicas de derechos humanos, promoviendo una vigilancia activa por parte de la comunidad.

Conclusión

Las propuestas planteadas requieren del compromiso y la colaboración entre las autoridades locales, el Gobierno federal y la sociedad civil. Para lograr una verdadera transformación en la situación de los derechos humanos en Jalisco, es esencial que las políticas públicas sean integrales y que los derechos humanos se sitúen en el centro de la agenda estatal. La creación de un entorno donde se respeten y protejan los derechos fundamentales de todas las personas no es solo una obligación legal, sino también un prerequisite indispensable para alcanzar una sociedad más justa y equitativa, y en forma preventiva evitar cualquier tipo de responsabilidad estatal internacional, atendiendo el bloque de constitucional y el control convencional difuso.

Referencias

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) (2022). *Situación de derechos humanos en México: Informe anual*. <https://mexico.un.org/sites/default/files/2023-05/Informe%20de%20Resultados%202022.pdf>

- Amnistía Internacional (2022). *Informe Anual sobre Violencia Policial en México*. https://amnistia.org.mx/contenido/wp-content/uploads/2023/04/INFORMEANUAL_2022_AIMEXICO.pdf
- Artículo 19 (2023). *Informe sobre agresiones a periodistas en México*. https://articulo19.org/violencia-contr-la-prensa-en-mexico-en-2023/?utm_source=chatgpt.com
- CIDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos) (2018). *ABC de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: el qué, cómo, cuándo, dónde y porqué de la Corte Interamericana. Preguntas frecuentes*. <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/ABCCorteIDH.pdf>
- CIDH (2019). *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 7: Control de Convencionalidad*. <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/cuadernillo7.pdf>
- CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos) (2020). *Recomendación sobre el caso de Giovanni López*. <https://www.cndh.org.mx/index.php/documento/solicito-cndh-medidas-cautelares-diversas-autoridades-del-estado-de-jalisco-fin-de>
- Constitución Política del Estado de Jalisco, CPJ, *Periódico Oficial del Estado de Jalisco [POEJ]* 06-04-1917, últimas reformas POEJ 10-04-2014.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CP, *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN [DOF]* 05-02-1917, últimas reformas DOF 10-02-2014.
- Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación [DOF]* 10-06-2011. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf
- Decreto de Promulgación de la Convención de Viena, sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organización Internacionales, *Diario Oficial de la Federación [DOF]* 24-12-1992.
- GARDUÑO, G. y Tello, J. A. (2024). Control de convencionalidad y Estado constitucional de derecho. Consideraciones sobre la doctrina creada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Tirant Lo Blanch. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana De Derecho Constitucional*, 25(51), e19089. <https://doi.org/10.22201/ij.24484881e.2024.51.19089>
- Human Rights Watch (2023). *Informe Anual sobre la situación de derechos humanos en México*. <https://www.hrw.org/es/world-report/2023/country-chapters/mexico>

- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2023). *Violencia contra las mujeres en México*. www.inegi.org.mx/tablerosestadisticos/vcmm/
- Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [LARACPEUM], *Diario Oficial de la Federación [DOF]* 02-04-2013, última reforma *dof13-03-2025*. www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp.pdf
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (2019, 7 de agosto). ONU determina responsabilidad internacional en caso de desaparición forzada en México. <https://cdhcm.org.mx/2019/08/onu-determina-responsabilidad-internacional-en-caso-de-desaparicion-forzada-en-mexico/>
- PÉREZ, C. (comp.). (2013). *La Corte Internacional de Justicia y la Protección de los Derechos del Individuo. El caso Avena*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/pagina/documentos/2016-11/LIBRO%20CASO%20AVENA_o.pdf
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (2022). *Derechos de los pueblos indígenas en México: Situación Actual y Retos Futuro*. <https://www.undp.org/es/mexico/publicaciones/el-derecho-la-consulta-previa-libre-e-informada-de-los-pueblos-originarios>
- RODRÍGUEZ, G., Arjona, J. C. y Fajardo, Z. (2013). *Bloque de constitucionalidad en México. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal/Suprema Corte de Justicia de la Nación/Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. <https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2-Bloque-constitucionalidad.pdf>
- Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social) (2023). *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2023. Jalisco. Guadalajara*.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2024). *Semanario Jurídico de la Federación, México*. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/24984>
- Tesis [J.]: PC.I.A. J/171 A (10a.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, undécima época, libro 2, tomo IV, junio de 2021, p. 4441. Reg. digital 2023266. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2023266> Tesis: PC.I.A. J/171 A (10a.).
- UDLAP (Universidad de las Américas Puebla) (2022). *Índice Global de Impunidad México 2022*.

Fortalecimiento de las instituciones policiales municipales

Carlos Mercado Casillas

Introducción

En 1994 dio inició —a nivel nacional— la transformación de la seguridad como política pública de interés superior por parte del Estado mexicano; a través de esta se sentaron las bases para el desarrollo de un sistema coordinado de seguridad en el cual los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) se involucraron de forma directa y coordinada. Más de treinta años después, estamos ante un Sistema Nacional de Seguridad Pública que, a través de la homologación de procesos institucionales, busca la profesionalización de las instituciones policiales, aumentando requisitos y tareas para integrar dichas instituciones y para adecuar su operación (Mercado, 2021), pero sin lograr realmente una sistematización orgánica y operacional que refleje condiciones de seguridad mínimas en los territorios municipales, principalmente, y la estandarización de beneficios laborales, uso de herramientas y definición de condiciones de trabajo proporcionales a la exigencia para el personal policial, más ahora que se busca a cualquier precio ahondar las diferencias entre las instituciones policiales civiles de las de carácter militar (la Guardia Nacional).

La realidad es que seguimos teniendo un sistema de seguridad que no ha logrado realmente cumplir su propósito fundamental, pues vemos a lo largo y ancho del país instituciones policiales municipales, principalmente, que tratan a toda costa de subsistir en el cumplimiento de sus atribuciones

bajo circunstancias hasta cierto punto *esquizofrénicas*¹, un isomorfismo² arraigado (Mercado, 2021), y sin un horizonte claro hacia dónde avanzar, además de condiciones presupuestales y operativas que simplemente impiden su funcionamiento, así como la ausencia de una política federal que realmente contribuya al fortalecimiento de la seguridad desde lo local, con consecuencias que solo acentúan la debilidad de las instituciones policiales principalmente las municipales y, por supuesto, la imposibilidad institucional de brindar la seguridad que la población requiere.

La función policial —constreñida a lo que en México conocemos como *Policía preventiva* (uniformada) y que tiene en las instituciones municipales su mejor ejemplo— se ha analizado desde distintos enfoques a partir de su propósito primordial: la seguridad; algunos de esos enfoques son:

- ♦ Como un medio de control social formal, ya sea control penal, control sancionatorio general o de corte administrativo con relación a la función de las autoridades de las que depende, o control frente a la libertad y seguridad de los ciudadanos.
- ♦ Una función proveniente de administración pública.
- ♦ Una estructura funcional, cuyas funciones están debidamente categorizadas a la luz del proceso penal, según el artículo 20 constitucional.
- ♦ Un mecanismo recuperador del orden control de las calles no criminalizante, en contra de conductas y situaciones no formalmente delictivas, según el artículo 115 constitucional.
- ♦ Como parte de la seguridad multidimensional, en la cual su fundamento y razón son la protección de la persona humana, mediante el pleno respeto de la dignidad, los derechos humanos y las libertadas

¹ La expresión *esquizofrénicas* en este contexto se refiere la existencia en todo el país de instituciones policiales locales, estatales y federales que conviven entre sí, incluso actúan en conjunto, pero responden a distintas lógicas: las hay aquellas que actúan bajo parámetros tradicionales basados en la reacción y la incomunicación directa con la población; otras que buscan su modernización y actualización con propuestas de operación más ciudadanas y otras más que rigen su actuación y desempeño bajo una cultura militar o cuasimilitar.

² Aplicación de un proceso homologado de procedimientos y organizaciones, que busca aplicar políticas y reglas de juego por apego a experiencias exitosas desarrolladas en otras latitudes que, sin embargo, no están sentadas en los mismos propósitos y circunstancias del entorno social; por lo que, generalmente, no permite cumplir las mismas metas y, por supuesto, el reconocimiento social que la experiencia exitosa sí logra. Para más información, ver: https://coachingsystemic.files.wordpress.com/2012/02/el-concepto-de-isomorfismo_grisard_rulot.doc.

fundamentales de las personas, así como la promoción del desarrollo económico y social, la inclusión social, la educación y la lucha contra la pobreza, las enfermedades y el hambre.

- ♦ Un derecho humano en la medida que la seguridad supone un verdadero resguardo de derechos como premisa indispensable de su pleno ejercicio, según el artículo 1° constitucional.
- ♦ Un elemento de la seguridad ciudadana, en cuyo desarrollo la Policía constituye un eje de la seguridad, pero no el único, sino que va de la mano de otras áreas de la administración pública y de la participación ciudadana como requisito indispensable.

Cualquiera que sea el enfoque que se adopte, la conclusión será la misma: la necesidad de su existencia y eficacia permanente, hipótesis que quedó plasmada en la frase del escritor francés Honoré de Balzac: “Los Gobiernos pasan, las sociedades mueren, la policía es eterna”.

En estas circunstancias institucionales, las aproximadamente 1 825 instituciones policiales municipales existentes en el país³ presentan un nivel de entropía⁴ o grado de desorden institucional que les impide lograr estándares aceptables en el cumplimiento de la función de otorgar seguridad a la población de los territorios municipales.

Esta realidad está presente en todo el territorio nacional, situación de la que no estamos exentos en Jalisco: si echamos un vistazo a la prensa, encontraremos un número muy elevado de hechos que describen el desorden institucional existente a nivel municipal y que da cuenta de la entropía institucional en la que operan algunas policías locales.

³ De los 2 475 municipios que existen actualmente en México, 650 no cuentan con una institución policial (Mercado, 2021).

⁴ La segunda ley de la termodinámica surge en el mundo de la física y ofrece un desarrollo teórico aplicable al tema de las instituciones policiales, sobre todo porque presenta una fórmula que podría arrojar datos más o menos ciertos del funcionamiento y capacidades de la operación de estas. Si aplicamos la fórmula de la entropía a las instituciones policiales, debemos ordenar los elementos que componen dicho sistema y con los cuales opera para determinar si mantiene un cierto orden: de existir un cambio aleatorio en el orden, impondrá un efecto en el aumento de su entropía institucional; si se pierde el orden con el que opera la institución policial, traerá como consecuencia una asimetría en sus componentes, por lo que estaríamos aumentando el desorden en su operación y funcionamiento con efectos negativos en los resultados que ofrece (Mercado, 2021, p. 38).

Un ejemplo concreto de ello es la situación de ocho instituciones policiales municipales que entre el 2018 y 2024 fueron intervenidas por parte de la Secretaría de Seguridad de Jalisco o la Fiscalía del Estado. En estos casos, la autoridad vio conveniente la intervención como una medida ante los señalamientos de abusos, excesos y sospechas que hay sobre el comportamiento de los elementos. Al respecto, el gobernador Enrique Alfaro Ramírez reconoció que

se detectaron discrepancias en el número de personal reportado, así como la falta de cumplimiento en los requisitos para pertenecer a las corporaciones, algunos elementos no estaban debidamente certificados, algunos dieron positivo a exámenes para detectar consumo de drogas entre otras circunstancias (Ibarra, 2020).⁵

Como se observa en las instituciones policiales referidas, la entropía está presente en mayor o menor medida, y aparece en sus componentes esenciales la ausencia de manejo y desarrollo no admisible, lo que llevó a la autoridad estatal a suspender su funcionamiento mientras se corregía la condición.

Tabla 1. Instituciones policiales intervenidas por la Secretaría de Seguridad Jalisco 2018-2024

Municipio	Fecha de intervención
San Juan de los Lagos	24 de febrero de 2020
Ixtlahuacán de los Membrillos	5 de junio de 2020
Jalostotitlán	31 de julio de 2020
Poncitlán	31 de julio de 2020
Teocaltiche	25 de enero de 2017 11 de noviembre de 2020 29 de septiembre de 2024
San Pedro Tlaquepaque	11 de marzo de 2018

Continúa...

⁵ Para más información al respecto de la intervención y desarme de policías, ver: <https://udgtv.com/noticias/por-sospechas-de-infiltracion-una-de-cada-seis-policias-ha-sido-intervenido-ii-parte-1/40709>.

Tabla 1. Instituciones policiales intervenidas por la Secretaría de Seguridad Jalisco 2018-2024

Municipio	Fecha de intervención
Tecalitlán	31 de enero de 2018
Mezquitic	26 de febrero de 2021

Fuente: elaboración propia con información a partir de varios medios de comunicación escrita de Jalisco.

Otra evidencia del nivel del desorden institucional (entropía) al interior de las instituciones policiales de Jalisco es el hecho que, si tomamos en cuenta que los municipios sumaban en 2021, entre todos, 13 103 policías municipales de estado de fuerza aproximadamente, no todos cumplían con los requisitos para mantener entre sus filas al personal policial asignado; por disposición de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública (art. 88) es requisito de permanencia para el personal de seguridad pública mantener actualizado el certificado único policial (CUP); sin embargo, hasta junio de 2021 la actualización de este requisito en Jalisco no se cumplía por parte de las instituciones policiales municipales. La omisión era prácticamente generalizada en 99 % de los municipios, pero se diferenciaba como a continuación se muestra:

Primer nivel: 11 municipios no avanzaron en el cumplimiento del requisito por parte de su personal, mientras que 56 municipios habían avanzado entre 2 % y 30 %.

Segundo nivel: 38 municipios avanzaron entre 30.8 % y 56.4 %.

Tercer nivel: 9 municipios con un avance entre el 61.5 % y 79 %.

Cuarto nivel: 8 municipios con avance entre 82.6 % y 89.1 %.

Quinto nivel: tres municipios alcanzaron un avance entre el 90 % y 100 %.

Es decir, hasta junio de 2021, de los 125 municipios de Jalisco, 105 no habían logrado ni siquiera el 60 % de la certificación requerida para que su personal policial permaneciera dentro de la función de seguridad, y solo uno cumplió totalmente con la disposición legal. Ante ello, si se hubiera atendido la disposición jurídica de separar al personal que no cumple con este requisito, el número de policías que habría tenido que abandonar su cargo sería de 4 531 policías municipales, es decir, prescindir de prácti-

camente el 35 % del personal policial del estado de fuerza policial global municipal en Jalisco; sin embargo, eso no ocurrió.

Esta situación, para 11 municipios, implicaba quedarse completamente sin personal policial para cumplir con la obligación constitucional de proporcionar seguridad pública a su población. Otro dato revelador es que la obtención del CUP no tiene que ver, necesariamente, con un tema de capacidad económica o tamaño de la institución policial municipal, pues en el caso del único municipio que cumplió con la prórroga al 100 %, Cuautla, su estado de fuerza consta de ocho policías (Mercado, 2021).

Si este mismo análisis lo realizamos a nivel nacional, encontraríamos una elevada semejanza; de ahí la posibilidad de su aplicación a todos los municipios del país que se hacen cargo de su seguridad pública.

En la medida que se cuente con un sistema de seguridad pública eficaz, robusto y confiable, se garantiza la presencia policial inhibitoria de conducta antisociales, el aumento de la confianza ciudadana, y sobre todo un ejercicio de control social formal que impediría la pérdida del control territorial y una base institucional en todo el país con un estado de fuerza —al cierre de 2022— aproximadamente de 139 795 policías preventivos municipales (INEGI, 2023, p. 13), que, sumado a los 112, da un total de 315 policías preventivos estatales, y 120 000 efectivos de la Guardia Nacional. Sin duda, ofrecería un mensaje firme del poder del estado, como panorama disuasorio para cualquier individuo u organización que decida cometer algún delito.

A pesar de esos números, las diferencias institucionales evidentes, en cuanto a capacidades materiales e inmateriales en las policías de los tres niveles de gobierno, muestran la diferencia entre el tratamiento presupuestario y el equipamiento entre otras muchas y la marcada debilidad más evidente en los municipios que impiden mostrar la fortaleza que al menos en los números existe.

Propuesta

Por ello, a manera de propuesta, se presenta la aplicación de una metodología de evaluación y fortalecimiento de las capacidades policiales.

Esta metodología mixta (de diagnóstico, reducción y eliminación de debilidades) parte de una clasificación de indicadores en cuatro ejes fundamentales que se reflejan en la figura 1:

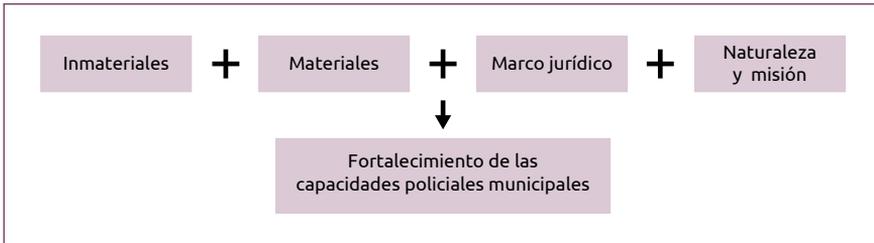


Figura 1. Sistema de Capacidades

Fuente: elaboración propia.

Indicadores

- ◆ Sobre naturaleza y misión institucionales.
- ◆ Del marco jurídico.
- ◆ De capacidades inmateriales.
- ◆ De capacidades materiales.

Implementación

La recolección de la información para este propósito no debe ser reactiva, es decir, debe ser el resultado del trabajo de un mecanismo permanente de evaluación preventiva de las capacidades de las instituciones policiales municipales. Este mecanismo deberá ser establecido por el sistema de seguridad pública mediante una fuerza de tarea mixta (personal operativo y administrativo), habilitado y legitimado por el órgano rector de la seguridad, para obtener acceso a la información que permita alimentar cada uno de los indicadores.

Una vez aplicada la metodología y obtenida la información de cada indicador, se someterá al análisis que permita determinar la clasificación a la que pertenece el municipio, según sea el caso; como consecuencia del diagnóstico, el resultado permitirá identificar tres posibles escenarios:

1. *Aptas.* Las instituciones incluidas en este nivel cumplen con la mayoría de los indicadores del diagnóstico; la función de la seguridad a través de las capacidades con las que cuenta es aceptable, solo en algunos casos será necesario que el municipio desarrolle acciones de fortalecimiento en aquellos indicadores en los que haya menor cumplimiento. Por lo general, estas instituciones ofrecen certeza respecto de las capacidades para realizar acciones que garanticen los derechos de quienes habitan el territorio municipal.
2. *De mejora.* Este tipo de instituciones, si bien cuentan con un número importante de indicadores favorables, presentan deficiencias que tienen un impacto en las tareas de seguridad; por lo que deberá considerarse gestionar apoyo (personal policial en el territorio o asistencia técnica) por parte de la autoridad estatal o federal para completar la función de la seguridad de forma solidaria, e implementar desde el municipio un procedimiento de fortalecimiento de capacidades institucionales, en estos caso el municipio podrá continuar con la prestación de la seguridad municipal, aunque con supervisión constante del estado.
3. *Subsidiariables.* Las instituciones policiales que muestran este nivel de indicadores no cuentan con las capacidades mínimas indispensables para prestar la función de seguridad pública y garantizar, con ello, los derechos de la población del municipio donde operan, lo cual las vuelve ineficaces, inoperantes y con una alta posibilidad de verse rebasadas o permeadas por conflictos sociales o incluso criminales.

En este caso, la institución policial municipal deberá ser intervenida por fuerzas de seguridad estatal o federal de forma subsidiaria, que se harán cargo de la vigilancia del territorio municipal, la contención delictiva, la atención de la conflictividad social y la prevención del delito de forma subsidiaria. Por lo que se suspenderá el uso de la licencia colectiva que el Gobierno del estado le facilita al municipio, las funciones del personal desarmado serán de apoyo alterno (de acreditar los requisitos de permanencia) a las fuerzas policiales subsidiarias.

El sistema de seguridad determinará las medidas para implementar junto con el municipio un mecanismo de fortalecimiento institucional

inmediato para cumplir con los estándares de capacidades institucionales para lograr su normalización futura.

Se considera que esta propuesta debe realizarse durante los primeros dos años de la administración del Gobierno entrante, en tanto que los municipios considerados de mejora y subsidiables deberán corregir las condiciones observadas para obtener el nivel inmediato superior siguiente durante el tercer año de la administración estatal.

Referencias

AGÜERA, P. [paguerapamies]. (2012, 5 de febrero). Isomorfisme. *Coaching sistemic*. https://coachingsistemic.files.wordpress.com/2012/02/el-concepto-de-isomorfismo_grisard_rulot.doc

COSACOV, E. (2007). *Diccionario de términos técnicos de la psicología* (3.ª ed.). Editorial Brujas.

Ibarra, I. (2020, 2 de noviembre). *Por irregularidades, van cinco comisarías municipales intervenidas en 2020*. Tráfico ZMG. <https://traficozmg.com/2020/11/por-irregularidades-van-cinco-comisarias-municipales-intervenidas-en-2020/>

INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2018, julio-septiembre). *En números, documentos de análisis y estadísticas*, 1(14). https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825107260.pdf

INEGI (2023). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2023*.

MARCEL, M., Guzmán, M. y Sanginés, M. (2014). *Presupuesto para el desarrollo en América Latina*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Presupuestos-para-el-desarrollo-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>

MERCADO, C. (2021). *La seguridad pública en estado contemporáneo: el caso de México* [tesis de doctorado]. Universidad de Guadalajara.

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) (2010). *Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal*. https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/International_Cooperation_Spanish.pdf

Fortalecimiento de las capacidades de organización e investigación de la Policía

Arturo Villarreal Palos

Situación actual

Las encuestas de victimización publicadas anualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) nos presentan un panorama de lo que ocurre cotidianamente en nuestro país. Y así, por ejemplo, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (INEGI, 2024) indica que, en 2023, el 27.5 % de los hogares del país contó con al menos un integrante que fue víctima del delito; mientras que en Jalisco se estimó que, en el mismo periodo, el 29.1 % de los hogares atravesó por la misma situación.

Respecto a la incidencia delictiva por tipo de delito, la misma encuesta reporta, como el delito más cometido, el fraude (bancario o al consumidor) con 20.9 % de incidencias; seguido del robo o asalto en la calle o en el transporte público con 19.6 %; después la extorsión con 15.7 %; el robo total o parcial de vehículo con 10.5 %; las amenazas verbales con 10.1 %; otros delitos, como secuestro o secuestro exprés y delitos sexuales con 8.4 %; el robo a casa habitación con 5.2 % y otros tipos de robos con 4.8 %; para finalizar, lesiones con 4.8 %.

Se observa que los delitos de fraude y el robo o asalto en la calle o en el transporte público fueron los que se presentaron con mayor frecuencia a nivel nacional, lo que revela, en el último caso, un escenario de violencia urbana.

Respecto a la cifra negra, en 2023 se denunció el 10.4 % de los delitos, pero solo se inició una carpeta de investigación en el 7.1 % de ellos; lo que permite concluir que en el 92.9 % de delitos no hubo denuncia o no se

inició una carpeta de investigación. En Jalisco eso sucedió en el 91.6 % de los casos.

Entre las razones de las víctimas para no denunciar delitos ante las autoridades destacaron las causas atribuibles a la propia autoridad con un 60.8 %, de las cuales la pérdida de tiempo resalta con 33.4 % y la desconfianza en la autoridad con 12.7 %.

Como se señaló antes, este es el panorama cotidiano en que se desarrolla la vida del país en materia de victimización. En este caso, me refiero a lo que ocurre en la vida ordinaria, pero también los ciudadanos enfrentan otro panorama que, si bien es cuantitativamente inferior, causa mayor alarma por tratarse de los denominados delitos de alto impacto, los cuales son aquellos que generan mayor conmoción social y sentimiento de inseguridad en razón del bien jurídico tutelado que dañan, así como la forma en que se cometen (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP], 2016). Dentro de estos delitos, se encuentran el homicidio, el secuestro, la trata y desaparición de personas, los delitos cometidos con violencia y los feminicidios, entre otros.

Los homicidios dolosos, desafortunadamente, ocurren día con día. Según la consultora Tresearch International (2023), en el anterior sexenio y hasta el 27 de septiembre de 2024, se cometieron 198 796 asesinatos, con un ritmo promedio de 93 diarios, la cifra más alta en los últimos seis sexenios. Y en lo referente a Jalisco, durante los primeros 5 años de la administración de Enrique Alfaro, se contabilizaron 12 000 homicidios (Latinus, 2023).

Sobre el número de personas desaparecidas, el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO) de la Comisión Nacional de Búsqueda de la Secretaría de Gobernación reportó que, para finales de septiembre de 2024, había 104 840 personas desaparecidas (90.76 %) y 10 671 (9.24 %) no localizadas; mientras que en Jalisco a la misma fecha se contó con 14 937 desaparecidos.

Vemos entonces cómo, lamentablemente, nuestro país y nuestro estado enfrentan problemas graves en materia de seguridad pública y justicia penal. Existe, por un lado, una indiscutible problemática en materia de crimen organizado —particularmente el narcotráfico— que se refleja en el alto número de homicidios dolosos y desapariciones que tenemos en la entidad.

Desde 1994, nuestro país se ha visto inmerso en un proceso de cambio y transformación del sistema jurídico aplicable a la materia penal y que dio inicio con la creación del sistema nacional de seguridad pública, la reforma policial, la revaloración de las víctimas del delito y el compromiso con el respeto a los derechos humanos. Este cambio se acentuó en 2008 con la reforma en materia procesal penal, la cual puso fin al sistema inquisitivo mixto derivado de la Constitución mexicana de 1917, adoptando un sistema acusatorio y oral, el cual buscó equilibrar los derechos de la acusación y la defensa y, sobre todo, ofrecer vías para la pronta reparación de las víctimas, mediante las salidas alternas al proceso penal. Los cambios no terminan aún de consolidarse, pues existen rezagos y vicios que han impedido su total consolidación.

Por lo que, a fin de seguir con el deterioro en la calidad de la seguridad pública y la justicia penal que el estado ofrece a sus ciudadanos, será necesaria una amplia reforma del sistema penal, iniciando con las Policías (las existentes en la entidad, que son el primer contacto de los ciudadanos con el sistema penal), para continuar con el ministerio público, los jueces y el sistema penitenciario.

Las bases de la organización policial se establecen en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, la cual indica, en el artículo 75, que las instituciones policiales, para el mejor cumplimiento de sus objetivos, desarrollarán cuando menos las funciones de 1) investigación de delitos; 2) prevención de delitos; 3) proximidad social, como una actividad auxiliar a las funciones de prevención, y 4) reacción, para garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz pública.

Conforme al artículo 76 de la misma ley, las unidades de policías encargadas de la investigación de los delitos podrán ubicarse en la estructura orgánica de las instituciones de procuración de justicia, o bien en las instituciones policiales, o en ambas. En cuanto a la escolaridad requerida para desarrollar las funciones policiales, el artículo 88 indica que, en el caso de integrantes de las áreas de investigación, se deberá acreditar enseñanza superior, equivalente u homologación por desempeño, a partir de bachillerato; para los integrantes de las áreas de prevención, será suficiente con la enseñanza media superior o equivalente; y, en el caso de integrantes de las áreas de reacción, bastarán los estudios correspondientes a la enseñanza media básica.

En cuanto al número de elementos policiales existentes en nuestro estado, los datos más actualizados indican que se cuenta con 12 826 policías preventivos municipales, concentrándose en la zona conurbada de Guadalajara el 60 % del personal. Respecto a su escolaridad, 6 486 cuentan con bachillerato concluido, 462 con bachillerato incompleto, 2 884 con secundaria, 1 401 con licenciatura, 534 con licenciatura incompleta, 50 con grado superior y 34 con grado superior incompleto (Mercado, 2022, pp. 214, 216 y 237).

Con todo ello, se observa que en la entidad tenemos un estado de fuerza policial preventiva que ronda los 13 000 elementos. Este número no es el mejor, de acuerdo al modelo óptimo de la función policial, establecido por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, en el cual se ha fijado un estándar mínimo de 1.8 policías por cada 1 000 habitantes; en el caso de Jalisco, se tiene un promedio de 0.7 (Secretaría de Gobernación [Segob], 2018, p. 7), pero es indudable que el crear unidades de investigación de delitos y de recepción de denuncias en las Policías preventivas podría ayudar a ampliar las capacidades de investigación en auxilio del ministerio público.

Propuestas

México es uno de los países con mayor impunidad en el mundo, ocupando el lugar número 45 de 163 países que fueron evaluados en 2023 (Eurasia Group, 2023, p. 20). Por ello, es necesario iniciar con la reorganización del aparato de Policía, siguiendo las directrices ya establecidas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, que estatuyen el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (SESNSP, 2021) conforme a las siguientes bases:

Respecto a la Policía municipal, una Policía de:

- ♦ proximidad orientada a la solución de problemas y
- ♦ una de investigación y análisis.

Respecto a la Policía estatal, una Policía:

- ♦ estatal de caminos,
- ♦ una de investigación y análisis,
- ♦ una de reacción,
- ♦ una procesal,

- ♦ una de seguridad y custodia penitenciaria y
- ♦ una estatal en funciones de Policía municipal.

Como eje transversal de este modelo, se plantea la justicia cívica y trabajo en favor de la comunidad, y pretende, fundamentalmente, la solución institucional del conflicto a través de intervenciones oportunas dirigidas a que los problemas sociales no terminen en delitos. Para ello, se atienden en su primera etapa las faltas administrativas y las infracciones de tránsito y vialidad, y se realizan mediaciones policiales *in situ*, lo que permite sancionar a los infractores por medio de multa y arresto, pero principalmente con trabajo en favor de la comunidad.

En segundo término, se debe seguir con el reagrupamiento de las fuerzas policiales, a fin de evitar su dispersión y atomización, lo que permitirá una distribución más eficiente de los recursos disponibles. Algunos esfuerzos se han realizado en esta dirección, pero los resultados no han sido los esperados, por lo que en el futuro cercano será necesario avanzar en la construcción de una real Policía metropolitana para la zona de Guadalajara y, en la medida de lo posible, para la zona metropolitana conformada por los municipios de Ocotlán, Poncitlán y Jamay, y para las áreas metropolitana del sur (Zapotlán el Grande, Gómez Farías y Zapotiltic) y de Autlán (Autlán de Navarro, El Grullo y El Limón), siguiendo el modelo que utiliza la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial del Gobierno de Jalisco.

De manera conjunta a lo anterior, la Policía estatal debería realizar funciones de Policía municipal en apoyo de municipios débiles o con escaso desarrollo y, asimismo, conforme al artículo 76 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se deben crear unidades de policías encargadas de la investigación de los delitos en las instituciones policiales, a fin de ampliar el rango de capacidades de investigación del ministerio público, las cuales se encuentran limitadas en esa materia y constituye el siguiente eslabón de la impunidad.

Referencias

- Eurasia Group y Chicago Council for Global Affairs (2023). *The Atlas of Impunity*.
<https://www.eurasiagroup.net/live-post/atlas-of-impunity-2023>
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2024). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe)*.
- Latinus (2023, 25 de junio). *Jalisco acumula cerca de 12 mil homicidios en lo que va del gobierno de Enrique Alfaro*. <https://latinus.us/mexico/2023/6/25/jalisco-acumula-cerca-de-12-mil-homicidios-en-lo-que-va-del-gobierno-de-enrique-alfaro-90769.html>
- MERCADO, C. (2022). *La Institución policial en el estado contemporáneo: el caso de México* [tesis de doctorado]. Universidad de Guadalajara.
- Segob (Secretaría de Gobernación) (2018). *Modelo Óptimo de la Función Policial. Diagnóstico Nacional de las Policías Preventivas de las Entidades Federativas*. https://secretariadodejecutivo.gob.mx//doc/Actualizacion_Diagnostico_Nacional_MOFP.pdf
- Segob (s.f.). *Versión estadística RNPdNO*. Recuperado el 30 de mayo de 2023 de <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>
- SESNSP (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública) (2016). *Coordinación Nacional Antisecuestro. Capacitación FASP y FORTASEG*. <https://secretariadodejecutivo.gob.mx//docs/pdfs/normateca/Reglamentos/FortalecimientodelasUnidades.pdf>
- SESNSP (2021). *Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542605/DOC_1._MODELO_NACIONAL_DE_POLIC_A_Y_JC.pdf
- Tresearch Internacional (2023, 27 de agosto). *Homicidios en México. Cifras Diarias e Históricas*. <https://drive.google.com/file/d/1-PURoTTRSlDvoUyg7t7oB-ty1rJ-D-98K/view>

Los enfoques de cultura de paz, policiamiento comunitario y de reducción de riesgo en la política de seguridad pública de Jalisco: una oportunidad para mejorar

Daira Arana Aguilar

Introducción

Jalisco es uno de los estados más importantes de México en términos económicos, poblacionales, culturales y estratégicos. La entidad aporta significativamente a la economía nacional, pero también ha aportado diversos elementos a la problemática de criminalidad y violencia que se vive a nivel nacional, derivada del crimen organizado y conductas violentas. Sin embargo, las oportunidades desde la política pública en materia de seguridad están presentes.

Este texto busca explorar de manera breve cómo tres enfoques pueden ayudar a mejorar las políticas de seguridad pública en la entidad federativa: el de cultura de paz, el policiamiento comunitario y la reducción de riesgos. El documento parte de una relación entre la política pública de seguridad con los documentos legales que permiten a Jalisco implementar una serie de mejoras en tales enfoques, que pueden llevarse a cabo en el corto y mediano plazo.

Contexto general de Jalisco

De acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Jalisco ocupa el cuarto lugar en la economía del país y tiene una ubicación geográfica estratégica para la logística del comercio internacional (SRE, 2019). De acuerdo con datos de la Secretaría de Economía (2024), para el segundo trimestre de 2024 la población económicamente activa fue de 4.06 millones de personas, con una fuerza laboral de 3.97 millones de personas, de las cuales 40 % fueron mujeres y 60 % hombres, con un salario promedio mensual de 6 290 pesos mexicanos.

Sin embargo, en materia de seguridad, Jalisco tiene una agenda pendiente. Para el primer trimestre de 2024, Jalisco ocupaba el lugar 19 en la incidencia delictiva del país (Milenio Política, 2024). De acuerdo con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) sistematizados por el Observatorio Nacional Ciudadano, en el primer semestre de 2024 se cometieron 740.36 delitos por cada 100 000 habitantes, con un estimado de 115 víctimas por cada 100 000 habitantes (Observatorio Nacional Ciudadano, 2024). Si bien estos datos no son alarmantes como los que se encuentran en Quintana Roo, el Estado de México, Guanajuato o Baja California, para una entidad que representa la cuarta fuerza económica del país, resulta pertinente mejorar dichos indicadores.

Al respecto, desde la literatura académica, las organizaciones de la sociedad civil y organizaciones regionales e internacionales dedicadas a las cuestiones de seguridad se ha enfatizado la importancia que los enfoques de cultura de paz tienen para que las autoridades gubernamentales logren reducir de manera efectiva y sostenida el crimen y la violencia y abonen en el desarrollo social (Velazco *et al.*, 2018).

Además, se ha enfatizado que la respuesta de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley —como la Policía— debería estar encaminada desde un enfoque de seguridad ciudadana que promueva la participación de la ciudadanía en las políticas de seguridad a través de una Policía cercana a la comunidad y en sus principales problemas (García, 2013; Quintero, 2020).

En ese sentido, resulta importante atender algunas dimensiones de la política pública de Jalisco en materia de seguridad y justicia. En términos generales, la política pública puede definirse como las acciones y decisiones gubernamentales enfocadas en atender problemas sociales (Nadel,

1975), que involucra un proceso de identificación del problema, formulación, implementación y evaluación (Stewart y Ayres, 2000). Atendiendo a ello, en este texto me enfoco en el problema de seguridad pública, en la formulación e implementación de acciones desde el Estado para solucionarlas y en algunas propuestas de mejora a nivel general.

Específicamente, me enfoco en las acciones que se pueden tomar, considerando los documentos legales que orientan las acciones de participación ciudadana y de uso de la fuerza en la entidad. Esto porque en México la política pública no se implementa si no se tiene una base legal para ello; a esto se le conoce como un estilo de política pública legalista en el que, de acuerdo con Barnes (2021), los procedimientos legales son la principal herramienta para atender problemas de política pública complejos, como resulta ser el de la seguridad pública en Jalisco.

Para el análisis de este texto, considero tres documentos normativos, dos a nivel federal y uno a nivel estatal: el Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, la Ley Nacional sobre Uso de la Fuerza (LNUF) y la Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco (LSPCPGEJ). Estos tres documentos sirven como base para exponer lo siguiente: Jalisco tiene la posibilidad de mejorar sus indicadores de crimen y violencia al implementar un enfoque de paz y seguridad efectiva tanto con la ciudadanía como al interior de las dependencias de seguridad pública como las Policías.

Comenzando con la dimensión local, Jalisco cuenta con una Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco (LSPCPGEJ), que en 2019 integra el enfoque de paz en la materia. Sin embargo, su enfoque está centrado en procesos electorales y no necesariamente en procesos de participación en la política pública. De los 16 mecanismos de planeación y participación ciudadana existentes, 6 están enfocados en solución de conflictos sociales.

De acuerdo a información de la Plataforma Nacional de Transparencia, los datos del programa “Cultura de paz, gobernanza, igualdad y derechos humanos del Estado de Jalisco” no están desagregados por sexo en ninguno de sus ejes (Gobierno del Estado de Jalisco, 2023), y la mayoría no miden el impacto de las reuniones realizadas en el marco de la ley.

Además, la participación ciudadana, específicamente de la sociedad civil, está limitada a la participación de la academia en capacitaciones y

apoyo general, y no se visualizan otros aspectos relacionados con la participación de la sociedad civil y la academia en mesas de trabajo para el diseño, implementación y medición de la política pública.

Un primer paso para los indicadores de seguridad y que estos tengan un resultado sostenible tendría que ir encaminado a una mejor implementación de la LSPCPGEJ. Esto puede realizarse a través de las siguientes acciones de formulación, implementación y evaluación de la política pública de participación ciudadana vinculadas al problema de seguridad y violencia:

- a) Establecer indicadores claros que permitan medir el impacto de la participación ciudadana en la cultura de paz del estado.
- b) Desagregar todos los datos por sexo y género para medir y transformar la participación de hombres y mujeres en todos los procesos de participación ciudadana vinculados a la cultura de paz, lo que abona a la incorporación de la perspectiva de género desde esta dimensión.
- c) Mejorar la identificación y participación de grupos en situación de vulnerabilidad en los procesos de paz y resolución de conflictos, a partir de la colaboración con Gobiernos municipales.
- d) Fortalecer el presupuesto y herramientas de implementación para los mecanismos de asamblea popular, colaboración popular, planeación participativa y diálogo colaborativo. Con el fin de aprovechar los espacios, como inteligencia social, para identificar problemas comunitarios que estén repercutiendo en la agenda de paz y, con ello, darles una respuesta efectiva.
- e) Generar mesas de trabajo con organizaciones de la sociedad civil estatales y locales con experiencia en temas relacionados con la construcción de paz para construir, con ellas, la política pública en la materia.
- f) Generar indicadores de gestión y evaluación de la política pública relativa a la construcción de paz que involucren a la sociedad civil.
- g) Mejorar los datos disponibles en las plataformas de transparencia y rendición de cuentas relativos al tema.
- h) Mejorar la gestión del presupuesto destinado a fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil del estado.

Sin embargo, la participación ciudadana en los procesos de cultura de paz con perspectiva de género no es suficiente para lograr que los indica-

dores de seguridad se reduzcan de acuerdo a las necesidades de la entidad. También es necesario que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, como la Policía, tengan un nivel de acercamiento ciudadano relevante y que, además, se asegure su protección en el ejercicio de sus funciones encaminadas a la protección de la ciudadanía.

En ese sentido, de acuerdo a los datos del Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2023 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2023), Jalisco cuenta con 6 195 policías estatales; es el quinto estado con la tasa más baja de personal de Policía preventiva por cada 100 000 habitantes, no cuenta con policías de proximidad social y todo su personal policial proviene de otra institución de seguridad pública.

Por otro lado, de acuerdo con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México de 2021 del INEGI (2021), Jalisco es el estado con la tasa más alta de policías preventivos por cada 100 000 habitantes, con 12 166 policías municipales, de los cuales 6 728 son preventivos, 3 838 de proximidad social, 1 323 de reacción y 277 de investigación.

Estas cifras evidencian el desafío que enfrenta el Estado para formar policías con capacidades comunitarias orientadas a la resolución de problemas, específicamente enfocadas en el marco de actuación federal del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica; sin embargo, no se cuenta con indicadores certeros para evaluar su implementación en los estados, a pesar de que el propio modelo cuenta con un semáforo de indicadores.

La Policía comunitaria es una herramienta para mejorar la atención policial a problemas locales que no necesariamente están vinculados con delitos graves o de alto impacto y que no siempre requieren la intervención del sistema judicial.

Con ello, se hacen más eficientes los recursos financieros en seguridad pública. Además, la LNUF del 27 de mayo de 2019 obliga a todas las instituciones de seguridad pública y sus agentes a cumplir con diversas obligaciones para lograr los objetivos de la seguridad pública. Sin embargo, la ley presenta contradicciones operativas que repercuten en la efectividad de la actuación policial.

Durante la emergencia sanitaria por la covid-19, el Gobierno de Jalisco recibió diversas recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) por casos de uso excesivo de la fuerza en las que se

enfatisa la necesidad de mejorar la capacitación del personal policial en uso de la fuerza y el diseño de protocolos de actuación. En la búsqueda de información pública, no se encuentra que Jalisco cuente con un protocolo sobre uso de la fuerza para su Policía estatal.

Aunado a lo anterior, Jalisco es el noveno estado con mayor riesgo para la función policial, y de 2017 a agosto de 2024 se han registrado 213 asesinatos de personal policial, de acuerdo con la plataforma de Azul Cobalto (s.f.). Esto reduce la efectividad policial y repercute significativamente en la seguridad pública.

Para atender estas dimensiones, se pueden llevar a cabo las siguientes acciones:

- a) Mejorar el equipamiento policial a partir de un análisis exhaustivo de necesidades operativas. Esto puede involucrar mesas de trabajo con especialistas en la materia que conozcan de análisis de riesgo en la operación policial y equipamiento.
- b) La Policía preventiva del estado y la Policía municipal deberán contar con capacidades de policiamiento comunitario que les permitan responder adecuadamente a problemas locales, como la violencia de género, las faltas administrativas y los asuntos de justicia cívica.
- c) Establecer mecanismos adecuados para la implementación del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica, tanto en la Policía estatal como en las Policías municipales.
- d) Capacitar de manera constante y con base en objetivos a la Policía preventiva y de proximidad social sobre negociación, identificación de problemas vecinales, solución de conflictos y mediación para la paz.

Conclusiones

La seguridad pública continúa como un pendiente a nivel nacional y en diversas entidades como Jalisco. Sin embargo, las herramientas que pueden aplicarse desde la política pública para solucionar los problemas que más aquejan a la población ya tienen un marco legal que debería implementarse.

Además de una capacidad de reacción efectiva desde las Policías ante la flagrancia de delitos, es necesario que quienes están facultados con la fuerza del estado tengan capacidades para negociar, para identificar y

solucionar problemas públicos, así como equipamiento y entrenamiento adecuado que les brinde certeza jurídica y protección al actuar.

Además, contar con un eje transversal enfocado en la cultura de paz es sumamente importante para atender de manera holística los problemas de seguridad y justicia de la entidad. Solo de esta manera puede mantenerse una tendencia sostenible de reducción de crimen y violencia, aumentar la confianza de la ciudadanía en las autoridades y mejorar el ejercicio de derechos de todas las personas, sobre todo de aquellas en condición de vulnerabilidad.

Referencias

- BARNES, J. (2021). Adversarial legalism and the American style of policymaking. En M. Howlett y J. Tosun (eds.), *The Routledge Handbook of Policy Styles*. Routledge.
- CNDH (Comisión Nacional de los Derechos Humanos) (2021, 20 de octubre). *Recomendación No. 64/2021 sobre el uso excesivo de la fuerza que derivó en violación a los derechos humanos a la integridad y seguridad personal, a la protección de la salud, a la vida, a la seguridad jurídica en agravio de V; así como a la protección a la salud y acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia en perjuicio de VI1 y VI2*. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-10/REC_2021_064.pdf
- GARCÍA, B. (2013). Seguridad ciudadana y policía comunitaria en contexto de cambio político y social. *Universitas*, (19), 49. <https://doi.org/10.17163/uni.n19.2013.02>
- Gobierno del Estado de Jalisco (2023). *Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2023*. https://presupuestociudadano.jalisco.gob.mx/Sid/reporte_avance/8875/cuenta/2023
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2023). *Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2023*. <https://www.inegi.org.mx/programas/cnspe/2023/>
- INEGI (2023). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngmd/2021/doc/cngmd2021_resultados_seg_just.pdf

- Milenio Política (2024, 3 de abril). Bajan delitos en Jalisco casi 70 % en el primer trimestre de 2024. *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/comunidad/delitos-jalisco-bajan-70-trimestre-2024>
- NADEL, M. V. (1975). The Hidden Dimension of Public Policy: Private Governments and the Policy- Making Process. *The Journal of Politics*, 37(1), 2-34. <https://doi.org/10.2307/2128889>
- Azul Cobalto (s.f.). <https://proyectoazulcobalto.com/index.php>
- QUINTERO, S. P. (2020). Seguridad ciudadana y participación de las comunidades en América Latina. *Revista Científica General José María Córdova*, 18(29), 5-24. <https://doi.org/10.21830/19006586.561>
- Secretaría de Economía (2024). *Jalisco. Entidad federativa*. Data México. <https://www.economia.gob.mx/datamexico/es/profile/geo/jalisco-jc#:~:text=En%20el%20segundo%20trimestre%20de,mensual%20de%20%246.29k%20MX>
- SRE (Secretaría de Relaciones Exteriores) (2019, marzo). *Jalisco. Información Económica de las Entidades*. <https://embamex.sre.gob.mx/eua/images/stories/economicos/businessdevelopment/enlaces/Jalisco.pdf>
- SESNSP (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública) (2020, 6 de julio). *Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica*. <https://www.gob.mx/sesnsp/articulos/modelo-nacional-de-policia-y-justicia-civica-238637>
- SESNSP (2020, 10 de septiembre). *Indicadores para la implementación del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica*. <https://www.gob.mx/sesnsp/documentos/indicadores-para-la-implementacion-del-modelo-nacional-de-policia-y-justicia-civica>
- STEWART, J. y Ayres, R. (2000). The public policy process. En C. Aulich, J. Halligan y S. Nutley (eds.), *Australian Handbook of Public Sector Management*. Routledge.
- VELAZCO, J. H. D., Chumaceiro, A. C., Trejo, G. Z. y Acurero, M. T. (2018). *Cultura para la paz en Colombia. Una aproximación desde las políticas públicas*. <https://www.semanticscholar.org/paper/Cultura-para-la-paz-en-Colombia.-Una-aproximaci%C3%B3n-Velazco-Hern%C3%A1ndez/2f5300c001bb-d8f958c397ofe50b279dcf33724d>

Políticas para la paz. Actualidad en Jalisco: un análisis de oportunidades y retos

Dante Jaime Haro Reyes

Introducción

La paz no es tan solo la ausencia de guerra o conflicto, sino que, por el contrario, la paz debe ser entendida como un estado de bienestar, justicia social y convivencia armónica que abarque a toda la sociedad. Jalisco ha sido escenario de grandes transformaciones sociales, políticas y económicas que afectan de forma directa a las condiciones necesarias para alcanzar una cultura de paz estable y duradera. Las políticas públicas que buscan promover la paz en Jalisco son algo complejo, en las que entran en juego ámbitos como la seguridad pública, la justicia social, los derechos humanos, la igualdad de género, la inclusión de las comunidades en situación de vulnerabilidad. Este artículo esboza las políticas actuales de promoción de la paz en Jalisco y analiza sus avances y limitaciones, pero, sobre todo, plantea ciertas líneas de acción que permitan fortalecer una cultura de paz en el territorio.

La cultura de paz

La cultura de paz es definida por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) como “un conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida basados en el respeto a la vida, los derechos humanos y las libertades fundamentales”. No se trata únicamente de la ausencia de violencia directa, sino de la creación de condiciones estructurales y culturales que promuevan el

bienestar colectivo y la resolución pacífica de los conflictos. Este enfoque multidimensional incluye la educación para la paz, el respeto por la diversidad cultural, la equidad de género, la justicia social, la democracia y el desarrollo sostenible (Unesco, 1999).

Según la Ley de Cultura de Paz del Estado de Jalisco (LCPEJ, 2021), la cultura de paz se refiere a estilos de vida, patrones de creencias, valores y comportamientos que van encaminados a la construcción de la paz y la transformación no violenta de los conflictos, mediante acciones que promueven el bienestar, la igualdad, la administración equitativa de los recursos, la seguridad para los individuos, las familias, la identidad de los grupos o de las naciones.

La construcción de una cultura de paz implica transformar tanto las estructuras sociales como las actitudes individuales que perpetúan la violencia. Johan Galtung, uno de los pioneros en el estudio de la paz, distingue entre paz positiva y paz negativa. La paz negativa es la ausencia de violencia directa o física, mientras que la paz positiva es la presencia de condiciones estructurales que permiten una convivencia justa y equitativa. Se requieren políticas públicas estructurales, pero también la movilización activa de la sociedad civil. En este sentido, las políticas para la paz deben rebasar la seguridad pública y la represión del crimen (Galtung, 1996).

En Jalisco, un estado caracterizado por altos índices de violencia y desigualdad, las políticas para la paz tienen que contemplar políticas integrales que aborden las causas estructurales de la violencia, por ejemplo, la pobreza, la exclusión social y, por supuesto, el acceso a la justicia.

Situación actual en Jalisco

Jalisco enfrenta graves problemas de seguridad y violencia, impulsados por el narcotráfico, la delincuencia organizada y la violencia de género. El alza en los delitos de alto impacto y la alta percepción en inseguridad revelan el abandono de la política de seguridad pública estatal en la administración actual. La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2023), señala que 7 de cada 10 jaliscienses se sienten inseguros.

Además, 9 de cada 10 no denuncian los delitos por considerarlo una pérdida de tiempo, o por miedo a las autoridades, lo que ahonda la percepción de inseguridad. De acuerdo también con INEGI (S.F.), en 2023, Jalisco se encontraba entre los estados con mayores tasas de homicidios, feminicidios y desapariciones forzadas en México.

Asimismo, el 5 de diciembre de 2022 en el *Diario Oficial de la Federación* se publicó el “Programa nacional para la prevención social de la violencia y la delincuencia 2022–2024”, el cual se centra en la reducción de condiciones de violencia y delincuencia para regresar la paz y la tranquilidad a las y los mexicanos, por medio de una estrategia de atención de la violencia y el delito, que actúe sobre condiciones estructurales con un enfoque de prevención. En el programa se mencionan los estados que mayor prevalencia tienen en ciertos delitos. En el caso de Jalisco, se reconoce un alto porcentaje de homicidio doloso y extorsión.

También se observa un incremento de conflictos a partir de la pandemia originada por la covid-19, que llevó a que las personas se confinaron en sus casas y aumentaran las tensiones domésticas; Jalisco se presenta como uno de los estados con mayor número de feminicidios (Programa nacional para la prevención social de la violencia y la delincuencia 2022-2024, 2022).

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

Este contexto de violencia afecta profundamente la convivencia social y constituye un reto significativo para la implementación de políticas de paz.

Políticas actuales para la promoción de la paz en Jalisco

Uno de los pilares fundamentales de una política de paz sostenible es la educación. La Secretaría de Educación Jalisco (SEJ) ha intentado poner en marcha programas orientados a la promoción de una cultura de paz en las escuelas, como el llamado Escuelas para la Paz. Este programa busca fomentar en los estudiantes la resolución pacífica de conflictos, la empatía y el respeto por la diversidad” (SEJ, 2022). Sin embargo, su implementación ha sido desigual y muchas escuelas enfrentan dificultades para aplicar estos programas de manera efectiva debido a la falta de capacitación docente y recursos pedagógicos (CEDHJ, 2022).

A nivel legislativo, se han realizado reformas en el sistema de justicia penal para garantizar una mayor transparencia, eficacia y respeto a los derechos humanos⁶. No obstante, la implementación de estas reformas ha enfrentado desafíos significativos debido a la corrupción endémica en algunas instituciones y la falta de recursos adecuados para su correcta ejecución (Transparencia Mexicana, 2022).

La discriminación estructural y la falta de acceso a servicios básicos siguen siendo barreras significativas para muchos grupos. Las políticas de inclusión deben fortalecerse y expandirse para garantizar que todos los ciudadanos de Jalisco tengan las mismas oportunidades de desarrollo y participación (INEGI, 2023).

Retos para la implementación de políticas de paz

A pesar de los esfuerzos realizados, las políticas para la paz en Jalisco enfrentan importantes retos. Entre los más destacados se encuentran:

1. *Corrupción y desconfianza en las instituciones.* El combate a la corrupción sigue siendo un desafío crucial para el éxito de cualquier política pública en Jalisco (Transparencia Internacional, 2023). La falta de confianza en las instituciones de seguridad y justicia dificulta la cooperación ciudadana y la implementación de políticas efectivas para la paz.
2. *Desigualdad económica y exclusión social.* La pobreza y la desigualdad siguen siendo problemas estructurales que alimentan la violencia y

el conflicto social. Las políticas de paz deben enfocarse en atacar las causas profundas de estas desigualdades, promoviendo el desarrollo económico inclusivo y el acceso equitativo a oportunidades (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2023).

3. *Fortalecimiento de la participación ciudadana.* La construcción de una cultura de paz requiere la participación activa de la sociedad civil (Galting, 1996). Sin embargo, la participación ciudadana en la creación y seguimiento de políticas públicas en Jalisco sigue siendo limitada. Es necesario fortalecer los mecanismos de participación y empoderar a las comunidades para que sean actores clave en la promoción de la paz (Boulding).
4. *Desigualdad en la infraestructura educativa.* Las disparidades en la infraestructura de las escuelas públicas del estado son un obstáculo significativo para la educación para la paz. Mientras algunas escuelas en zonas urbanas cuentan con los recursos necesarios para implementar estos programas, muchas escuelas rurales y marginadas enfrentan carencias en infraestructura básica, lo que dificulta la realización de actividades y talleres en condiciones adecuadas (Instituto Nacional de Evaluación Educativa [INEE], 2022). El acceso desigual a tecnología y materiales didácticos limita también las posibilidades de formación en competencias relacionadas con la paz y los derechos humanos.
5. *Falta de capacitación docente.* La capacitación de los docentes es un factor crucial en la implementación de una educación para la paz eficaz. A pesar de que el programa Escuelas para la Paz contempla la formación continua de maestros en temas de resolución de conflictos y derechos humanos, muchos docentes no cuentan con las herramientas pedagógicas necesarias para abordar adecuadamente estos temas en el aula (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación [INEE], 2018). La falta de formación especializada en educación para la paz dificulta que los profesores integren estas enseñanzas en el currículo de manera transversal, afectando la efectividad de los programas.
6. *Ambientes escolares violentos.* Un gran reto es la presencia de violencia en los propios entornos escolares, ya sea en forma de acoso, violencia física o discriminación. De acuerdo con datos del INEE, más del 40 % de los estudiantes en Jalisco han reportado haber sido víctimas de algún tipo de violencia en el ámbito escolar (INEE, 2018). Este ambiente

hostil no solo dificulta el aprendizaje de habilidades para la paz, sino que perpetúa patrones de comportamiento violento que luego pueden reflejarse en la sociedad en general.

7. *Falta de continuidad en políticas educativas.* Como ocurre en muchos contextos de políticas públicas, la falta de continuidad entre diferentes administraciones gubernamentales afecta la implementación de programas de largo plazo, como la educación para la paz. Cada cambio de gobierno trae consigo nuevas prioridades y modificaciones en los programas existentes, lo que puede resultar en la interrupción de iniciativas importantes y la falta de seguimiento adecuado (Transparencia mexicana, 2022).

Propuestas para fortalecer las políticas de paz en Jalisco

1. *Desarrollo de una estrategia integral de paz.* El Gobierno de Jalisco debe desarrollar e implementar una estrategia integral que coordine todos los esfuerzos de paz, desde la seguridad ciudadana hasta la inclusión social, garantizando que todas las políticas estén alineadas con un objetivo común de reducción de la violencia y promoción de la justicia social, pero que no se quede solamente en el papel como lo han hecho algunas propuestas realizadas (Gobierno del Estado de Jalisco, 2021).
2. *Fortalecimiento de la educación para la paz.* Es fundamental invertir en la formación de docentes y la creación de programas educativos que promuevan activamente la resolución pacífica de conflictos y los derechos humanos en todos los niveles escolares.
3. *Involucramiento activo de la sociedad civil.* La sociedad civil debe desempeñar un papel clave en la promoción de la paz. Se deben crear espacios de diálogo y participación para que las organizaciones no gubernamentales y las comunidades locales puedan contribuir activamente a la implementación y seguimiento de políticas de paz.
4. *Generar relaciones no violentas.* Transformar los conflictos de manera pacífica en nuestras urbes implica retos que deben asumir los ciudadanos, los Gobiernos en su dimensión local, estatal y nacional, los cuales pueden generar políticas que promuevan un cambio social a través de

la educación, el esparcimiento, la convivencia vecinal y la movilidad, entre otros.

Líneas estratégicas para atender el tema

Esa paz imperfecta y acotada a espacios y contextos también es conocida como paz territorial, la cual se compone de diferentes elementos:

1. instituciones que fomenten y garanticen la construcción de paz;
2. una dinámica social que legitime la construcción de paz y que trabaje en favor de ella, a través de una participación ciudadana amplia y más horizontal, y
3. generar una nueva relación entre el Gobierno y la ciudadanía.

Programas y proyectos puntuales

- ♦ Modificaciones de reforma de la Ley de Cultura de Paz en Jalisco.
- ♦ Proyecto de paz positiva.
- ♦ Creación de un consejo ciudadano e intersecretarial de cultura de paz en Jalisco.
- ♦ Instalación de un observatorio de violencia social y paz.
- ♦ Formación de un instituto de investigación de paz.
- ♦ Nombramiento de un encargado (comisionado) para la paz.

Jalisco enfrenta grandes retos en la construcción de una cultura de paz. Sin embargo, a través de políticas públicas bien diseñadas y una participación activa de la sociedad civil, es posible avanzar hacia una sociedad más justa, equitativa y pacífica. El camino hacia la paz no es fácil, pero, con un enfoque integral que aborde las causas estructurales de la violencia y promueva la inclusión y la justicia social, Jalisco puede sentar las bases para un futuro más pacífico.

Referencias

- BOULDING, E. (s.f.). *Building a global civic culture*.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2023). *Desigualdad y exclusión social en México*.
- CEDHJ (Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco) (2022). *Capacitación docente para la paz*.
- GALTUNG, J. (1996). *Peace by peaceful means: Peace and conflict, development and civilization*. International Peace Research Institute. https://books.google.com.mx/books/about/Peace_by_Peaceful_Means.html?hl=es&id=EoNsCgAAQBAJ
- Gobierno del Estado de Jalisco (2021). *Plan estatal de gobernanza y desarrollo Jalisco 2018–2024*. <https://plan.jalisco.gob.mx/tt-d-cultura-de-paz/>
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2023). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe)*. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2023/>
- INEGI (2023). *Estadísticas sobre pobreza y desigualdad en Jalisco*.
- INEGI (s.f.). *Estadísticas de homicidios y desapariciones*. <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defunciones-hom.asp?s=est>
- INEE (Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación) (2018). *La política educativa de México, desde una perspectiva global*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000372213>
- INEE (2022). *Infraestructura escolar en México: Informe 2022*.
- INEE (s.f.). *Encuesta nacional sobre violencia en las escuelas*. https://www.inee.edu.mx/medios/informe2018/04_informe/capitulo_0601.html
- Ley de Cultura de Paz en el Estado de Jalisco [LCPEJ] *Periódico Oficial del Estado de Jalisco [POEJ]* 11-05-2021.
- Secretaría de Educación Jalisco (SEJ) (2022). *Escuelas para la paz: Informe 2022*.
- Transparencia Mexicana (2022). *Continuidad de políticas públicas en México: Análisis comparativo*.
- Unesco (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1999). *Manifiesto 2000 for a culture of peace and non-violence*. Unesco. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000126398>

El fenómeno de la delincuencia organizada. Consideraciones para su erradicación

Tadeo Eduardo Hübbe Contreras

Alfredo Rico Chávez

Antonio Gil Fons

Una definición de delincuencia organizada, en pocas palabras

La delincuencia organizada es un fenómeno tan complejo y, por el entramado de relaciones, intereses e impacto social, difícil de resolver. Ha sido una de las grandes preocupaciones de las naciones del mundo en los últimos 50 años, tanto que es un tema prioritario en las agendas políticas nacionales y subnacionales, que genera algunos debates a nivel internacional para combatirla.

Si bien este fenómeno criminal es propio de la modernidad, el cual ha aprovechado, como pocos, el avance científico y tecnológico; de acuerdo con Zúñiga (2006), los antecedentes más recientes sobre esto se remontan a la ley estadounidense Organized Crime Control Act de 1970. Posteriormente, la noción de delincuencia organizada empezó a ser utilizada en legislación y jurisprudencia italianas, y, para mediados de los años setenta, frente a la extensión de secuestros de personas y el crecimiento de los grupos terroristas, es que se empiezan a dar regulaciones especiales al respecto.

Los estudiosos y los operadores de justicia internacional engloban en el término *criminalidad organizada* a grandes grupos que utilizan los métodos de las mafias: extorsión, tráfico ilegal, violencia, corrupción pública y privada, secuestro, entre otros delitos, para enriquecerse y controlar territorios determinados, para lo cual desarrollan grandes redes de operación y complicidad, incluso dentro de instituciones gubernamentales de seguridad en todos los niveles.

Pero no podemos dejar a un lado que la delincuencia organizada es algo más que una simple reunión de personas con el propósito de cometer delitos graves para obtener un lucro. En términos generales, el concepto estricto de delincuencia organizada necesita el complemento de otros indicadores que vendrían a darle un estatus distinto a la de una simple asociación criminal. Se plantea que se requiere la concertación de varias personas, con cierta organización, estabilidad y precisa cierta permanencia, duradera y no meramente ocasional; exige que sus miembros estén estructurados mediante un sistema de “división de funciones”, es decir, de especialización delictiva, jerarquizada y de carácter internacional, creada con la intención última de obtener un beneficio económico al margen de la ley.

De esta forma, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional¹ señala que la delincuencia organizada es un

grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2004).

Para el caso mexicano, la delincuencia organizada, de acuerdo con el artículo 16 constitucional, se entiende como “una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos de forma permanente o reiterada, en los términos de la ley en la materia” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 16). La Ley Federal contra de la Delincuencia Organizada (LFDO), en su artículo 2, tipifica el delito

cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán san-

¹ Aprobado por la resolución 55/25, de 15 de noviembre de 2000 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Para más información, ver: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>.

cionados por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada (LFDO, 1996).

De ahí que la delincuencia organizada se relacione con delitos graves, comúnmente el narcotráfico, aunque también a otros, como el tráfico de armas, tráfico ilegal de personas, secuestro, extorsión, robo de vehículo, desaparición de personas, homicidio, corrupción, lavado de dinero, trata con fines de explotación sexual y pornografía infantil, entre otros.

La estrategia fallida en la lucha contra la delincuencia organizada en México

Aunque es un fenómeno que surge décadas atrás, en México, el delito de la delincuencia organizada se ha agudizado desde 2006, y hasta la fecha el problema parece lejos de resolverse. La idea de establecer una guerra contra la delincuencia organizada, como la iniciada en la administración de Felipe Calderón Hinojosa —quien en su momento emitió una “declaratoria de guerra” en contra de las organizaciones criminales, específicamente con el narcotráfico, y que continúa hasta el día de hoy—, tiene la pretensión de impulsar un modelo de seguridad global o de seguridad nacional, que no necesariamente implica el respeto a las reglas de los Convenios de Ginebra y sus protocolos, pues no se trata de una guerra convencional que se extendió hacia la lucha contra otras formas delictivas —como el terrorismo a partir de 2001—, en la que la participación de las fuerzas castrenses protagonizan un rol fundamental, dejando a un lado la exclusiva atribución que las fuerzas policiales legalmente concentraban para la persecución e investigación de esos delitos.

Esta incursión bélica en contra de la delincuencia organizada ha motivado el nacimiento de un tratamiento jurídico de excepción que ha puesto en riesgo los derechos fundamentales de las personas en un afán de combatirla, pues la lógica de los militares generalmente choca con las estrategias civiles, en las que uno de los principios es el respeto a los derechos humanos y la presunción de inocencia.

La participación e injerencia de las fuerzas armadas han sido la principal estrategia para combatir la delincuencia, aunque fallida, pues los

índices de este tipo de criminalidad, lejos de reducirse, han venido en aumento desde la famosa declaración de guerra. En ese sentido, los derechos humanos se encuentran en un potencial riesgo cuando la seguridad queda en manos de las fuerzas militares y no de la Policía o, en su caso, cuando el Estado militariza a las instituciones policiales, puesto que, desde la propia ley, las funciones y naturaleza del Ejército o la Marina son totalmente distintas a la de la Policía. Es decir, no son compatibles ni similares las funciones constitucionales y operativas para las cuales fueron creadas.

Por otra parte, el crecimiento y proliferación de las organizaciones criminales —que beneficiadas por las nuevas tecnologías, la apertura de fronteras, la internacionalización del crimen y de las grandes cantidades de dinero que generan— han implicado un esfuerzo mayúsculo de parte del Estado para contenerlo y, por ende, erradicarlo; aunado a ello, la falta de cooperación y colaboración internacional entre los países afectados, tampoco ha contribuido para resolver el problema.

Además, hasta este momento, la justicia penal no solo no ha resuelto el problema de la delincuencia organizada, sino que ha contribuido a que se generen nuevos problemas: la violación de los derechos humanos, la impunidad, la corrupción, la violencia desmedida, los homicidios, los desaparecidos, las desigualdades, la demagogia política, el terror, la desconfianza en las instituciones públicas, el desprecio a la ley, la incompetencia de algunos operadores de las agencias jurídicas y políticas, lo cual se ha convertido en un problema cotidiano, sumándose a los problemas que aquejan y laceran a un país hambriento de justicia.

Con ello no se quiere asegurar que el sistema de justicia penal sea un fracaso total, pero sí que se encuentra en una profunda crisis de inoperancia y credibilidad; más que ubicar el problema en el marco jurídico, es evidente que lo que ha fallado es el enfoque y el desdoblamiento de la estrategia para combatir al crimen. Se debe señalar, sin embargo, que se insertaron algunos vicios normativos en la Constitución, tales como las figuras de arraigo, la prisión preventiva, la intervención de comunicaciones, entre otros, que han demostrado su poca o nula eficacia para erradicarla o, por lo menos, contenerla.

Desde 2006, que inició la guerra contra el crimen organizado, se incrementó de manera exponencial la violencia en el país. El número de homicidios dolosos y de personas desaparecidas fue en aumento año con año,

desde la administración de Felipe Calderón, pasando por la de Enrique Peña Nieto, hasta llegar a la de Andrés Manuel López Obrador.

La ofensiva militar contra la delincuencia organizada provocó un aumento considerable de homicidios en comparación con años anteriores, pues en 2007 se registraron 10 253; el 2011 fue la cúspide de la violencia con 27 213 casos, y la administración panista cerró en 2012 con 21 736 personas asesinadas. Además, la cifra de desaparecidos no dejó de aumentar: en 2007 registró 662 y para el 2012 la cifra llegó a 3 343 personas desaparecidas.²

Una vez concluido el periodo de gobierno de Felipe Calderón, la administración de Enrique Peña Nieto mantuvo la misma controversial estrategia, dejando al Ejército y a la Marina en las calles; el número de personas asesinadas alcanzó la cifra de 18 332 en 2013, y en 2018 aumentó el número de homicidios a 35 964 casos. En cuanto a los desaparecidos, el escenario no fue nada alentador, las cifras llegaron a 3 878 personas en el año 2013 y para 2018 el número de personas desaparecidas había ascendido a 53 296 en las dos administraciones.

Al momento de cerrar la administración de Andrés Manuel López Obrador, la ola violenta se mantuvo, y hasta mayo de 2024, la cifra de homicidios dolosos sumó 187 434 casos, la cifra más alta de las tres administraciones.

En Jalisco, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre la Seguridad Pública (Envipe) 2022, de los delitos relacionados con la delincuencia organizada, se encuentra la extorsión con 31 944 casos denunciados por cada 100 000 habitantes (no se incluye pronóstico de cifra negra). Desde el 2019, de acuerdo con el Instituto de Información, Estadística y Geografía de Jalisco (IIEG), el estado ocupa el tercer lugar a nivel nacional, solo por debajo de la Ciudad de México y el Estado de México.

Entonces, el país entero vive una ola creciente de criminalidad organizada. Ningún estado de la república está exento de ella, ni la justicia penal ni las estrategias de seguridad han funcionado. Tampoco la idea de una pacificación no violenta con el eslogan de “Abrazos, no balazos” ha funcionado, puesto que luchar contra la delincuencia organizada implica algo

² Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, <https://www.gob.mx/sesns/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es> (25/04/2021).

más que eso, aunque estamos convencidos de que este tipo de estrategias son más cercanas a una filosofía de “construcción de paz”, lo que significa un enfoque opuesto a la guerra iniciada por Calderón Hinojosa.

Líneas estratégicas para atender el tema

La realidad demuestra que es necesaria otra ruta, una estrategia integral que parta de un diagnóstico serio y a fondo de la situación, a partir de lo cual será necesario poner en marcha acciones reactivas y de contención del crimen para desmantelarlo; impulsar acciones y reformas al poder judicial para garantizar el acceso a la justicia y proteger a los funcionarios que operan el sistema de justicia penal; pero también generar oportunidades de desarrollo que alejen a las personas del crimen organizado como opción de vida; garantizar la coordinación entre los órdenes de gobierno (municipal, estatal y federal), entre otros. Algunas acciones en este sentido serían las siguientes:

- ♦ Reconocer que la delincuencia organizada se expande y aumenta, lo que permitiría incrementar y fortalecer las medidas, estrategias, mecanismos y políticas públicas para atender, perseguir y enjuiciar el delito de manera más eficiente y contundente, y así disminuir la impunidad y la falta de justicia social.
- ♦ Coordinación entre los órdenes de gobierno. Si bien la delincuencia organizada es un delito de orden federal, no impide la coordinación entre el resto de los órdenes de gobierno. La proximidad a este tipo de delitos, que están vinculados a otros, la federación, a través de la Guardia Nacional o el Ejército, deberá coordinarse para lograr una efectiva contención y, en su caso, el enjuiciamiento de los responsables de estos delitos, tal como lo establece el artículo 21 constitucional, párrafo décimo: “el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres gobiernos deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de

Seguridad Pública”³ (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 21).

- ♦ Coordinación y colaboración con organismos internacionales. México firmó y ratificó uno de los instrumentos internacionales más importantes emanados de la Organización de las Naciones Unidas (ONU): la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, que tiene como propósito promover la cooperación para prevenir y combatir la delincuencia organizada trasnacional. Entre otros supuestos, en su artículo 27, titulado “Cooperación en materia de cumplimiento de la ley”: “Los Estados Parte colaborarán estrechamente, en consonancia con sus respectivos ordenamientos jurídicos y administrativos, con miras a aumentar la eficacia de las medidas de cumplimiento de la ley orientadas a combatir los delitos comprendidos en la presente convención” (Naciones Unidas, 2004).
- ♦ Vinculación permanente con instituciones de seguridad nacional e internacional, y universidades para elaborar diagnósticos y políticas públicas que permitan erradicar el problema de la delincuencia organizada a través de estrategias de prevención y fomento de la cultura de paz.
- ♦ Transparentar, observar y fiscalizar el sistema de justicia penal, en especial las corporaciones policiacas, para evitar la intervención e infiltración de la delincuencia organizada, que facilita su operación, generando corrupción e impunidad.

La tarea es titánica pero urgente. Aunque es claro que cualquier cambio de timón enfrentará grandes resistencias, tomando en cuenta que son muchos los intereses involucrados y la enorme cantidad de recursos en juego, también es claro que somos mayoría los que exigimos y anhelamos que esta realidad lacerante que nos tiene al borde del abismo comience a cambiar, de lo contrario, el país pronto será un rehén del crimen organizado y la esperanza de un México de justicia y paz quedará en el terreno de las utopías. El inicio de una nueva administración con la primera presidenta en la historia de nuestro país es una oportunidad para emprender un nuevo camino.

³ Párrafo reformado en el *Diario Oficial de la Federación* (en adelante *DOF*) el 26 de marzo del 2019 y el 30 de septiembre del 2024.

Referencias

- CARRILLO, S. (2020). El autoritarismo en México: La Guardia Nacional como señal de concentración del poder. En T. E. Hübbe y S. Carrillo (coords.), *Derechos humanos: agenda pendiente por la libertad* (pp. 163-188). Tirant lo Blanch.
- CHOMSKY, N. (2007). *Estados Fallidos. El abuso y el ataque a la democracia*. Ediciones B.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CP, *Diario Oficial de la Federación* [DOF] 05-02-1917, últimas reformas DOF 10-02-2014.
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*.
- HÜBBE, T. E. (2021). “Retos y debates del sistema de justicia penal en México ante el fenómeno de la delincuencia organizada: a una década de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos”. En A. Hernández y J. Chávez (coords.), *A diez años de la reforma constitucional de derechos humanos. Tomo XIII*, (pp. 158-173). Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco.
- HÜBBE, T. E. (2023). “La Militarización como estrategia de seguridad para combatir la delincuencia en México. Una Amenaza a los Derechos Humanos”. En D. A. Hernández y M. A. Núñez (coords.), *Ciencias Forenses, Derechos Humanos, Violencias, Justicia Alternativa y Cultura de Paz* (pp. 55-71). Tirant lo Blanch.
- Ley Federal contra la Delincuencia Organizada [LFDO], *Diario Oficial de la Federación* [DOF] 07-11-1996, últimas reformas DOF 20-05-2021.
- Naciones Unidas (2004). *Convención de Las Naciones Unidas Contra La Delincuencia Organizada Transnacional*.
- ZÚÑIGA, L. (2006). “Criminalidad organizada, derecho penal y sociedad. Apuntes para el análisis”. En N. Sanz (coord.), *El desafío de la Criminalidad Organizada* (pp. 39-68). Editorial Comares.

La estrategia para cambiar la percepción sobre inseguridad y violencia: ganar los corazones y las mentes de la ciudadanía de Jalisco

Tadeo Eduardo Hübbe Contreras
Alfredo Rico Chávez
Antonio Gil Fons

Punto de partida

Las promesas y las estrategias implementadas por Gobiernos de todos los niveles y de distinto signo político —que pretenden resolver la inseguridad y la violencia que sacude en prácticamente todos los rincones de nuestro país— ofrecen resultados que son, como mínimo, cuestionables. La realidad que enfrentamos todos los días es cada vez más desalentadora ante el incremento de los índices delictivos.

Ante esta situación, los mecanismos de presión y exigencia que se han producido desde la sociedad civil y organizaciones ciudadanas han sido de vital importancia para cambiar esta realidad, comenzando por analizar las causas estructurales y coyunturales de esta pesadilla que nos azota al menos desde el inicio de la llamada “guerra contra el narco”, lo que pretende contribuir a generar mejores estrategias para dar una respuesta eficaz y urgente que construya una sociedad en la que impere la paz, la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo.

En este sentido, son muchos los enfoques y aportaciones que han permitido aproximarse y comprender la cuestión a analizar. Desde estudios de caso hasta la interpretación de las estadísticas sobre comisión de delitos e impartición de la justicia, o de evaluación de las estrategias implementa-

das en diferentes entidades y municipios; con ellos se pretende ajustar y mejorar las políticas públicas aplicadas en materia de seguridad pública y la construcción de la paz.

Entre los ejercicios de investigación que se han desarrollado, los que se enfocan en conocer la percepción ciudadana en torno a la seguridad tienen una relevancia especial. Para el caso de Jalisco, diferentes autores consideran pertinente centrar el análisis en una cuestión fundamental: la confianza —o la falta de ella— de la ciudadanía en las instituciones de seguridad y justicia de Jalisco.

Aprender de la historia

De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2023, en Jalisco se estima que en 2022 se denunciaron solo 13 % de los delitos y, de ellos, se inició una carpeta de investigación en el 80.5 % de los casos. Eso supone investigar el 10.5 % del total de delitos que se comenten en la entidad, generando una cifra negra del delito —delitos no investigados o no denunciados respecto al total de cometidos— de 89.5 %. Es decir, 9 de cada 10 jaliscienses no tienen o perdieron la confianza en la impartición de justicia.

Los jaliscienses no denuncian por diversos motivos, por ejemplo, ven a las instituciones como corruptas, creen que no va a servir de nada, consideran que es una pérdida de tiempo, tienen miedo, etcétera. El 61.4 % de los encuestados afirman confiar mucho o algo en el Ministerio Público, mientras que el 60.61 % se expresan en el mismo sentido respecto a la Policía estatal (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2023b). Sin embargo, hay una significativa diferencia entre confiar mucho o confiar algo en una institución. Así, es preocupante el alto grado de ciudadanos que no confían en el Ministerio Público y en la Policía estatal —cerca del 40 % de los encuestados—, pero también lo es las muchas realidades intermedias que se esconden dentro de un 60 % aproximadamente que confían mucho o confían algo en dichas instituciones.

De hecho, la propia Envipe 2023 para Jalisco enuncia que el 57.8 % de los encuestados consideran, así sin matices, corrupto al Ministerio Público, mientras que el 57.3 % expresa lo mismo de la Policía estatal (INEGI, 2023b).

Por lo que es evidente que, entre ese 60 % que confían algo o mucho en ambas instituciones, se esconde un porcentaje notable que la consideran corrupta, lo que supondría, dentro de las revelaciones macro de la encuesta, que se evidencian ciertos detalles micro que no deben ser obviados.

Más allá de polemizar en torno a las cifras de la Envipe 2023 para Jalisco, la falta de confianza en las instituciones estatales y en las corporaciones de seguridad es algo muy perceptible en Jalisco. En el proceso de esta investigación, se ha podido experimentar directamente lo que muestran los datos, donde no pocas personas se quejan de situaciones que consideran injustas o delictivas, pero no recurren a las instancias oportunas para denunciarlas. En ocasiones, incluso, algunos sujetos han evidenciado que sufrir un hecho delictivo es algo a lo que hay que acostumbrarse y ante el cual no vale la pena levantar la voz. Esto es tremendamente peligroso, ya que de la costumbre puede pasarse a la normalización —en su expresión última de convertir en una norma— el delito y la violencia.

Si no hay confianza en la eficiencia y honradez de las instituciones, ¿cuál sería la motivación de la ciudadanía para denunciar? Y, si no denuncian, ¿cómo se pueden trazar estrategias efectivas para la prevención y combate contra el delito y la violencia? La respuesta ante la desconfianza ciudadana es la implementación de programas de sensibilización para que las personas denuncien; sin embargo, y como muestran los datos, dichos programas han evidenciado ser insuficientes y reduccionistas.

Recuperar la confianza de la ciudadanía y cambiar la percepción que existe sobre las estrategias de seguridad y el sistema de justicia requiere un proyecto mucho más ambicioso, partiendo de un diagnóstico más serio y una visión integral del problema de la inseguridad y la violencia, y de la premisa de que este tema debe despartidizarse e implementarse de manera institucional y profesional. En pocas palabras, hay que ganarse los corazones y las mentes de las personas.

Cuando en la década de los cincuenta del siglo pasado, el mariscal Gerald Templer tuvo que hacer frente a un creciente movimiento insurgente de base comunista en la colonia británica de Malasia, este afirmó que “la respuesta no está en introducir más tropas en la jungla, sino en los corazones y las mentes de la población”. Si bien, lógicamente, algunas de sus estrategias para responder a la insurgencia son impensables en el contexto de un Estado de derecho y democrático, la clave de su planteamiento

radicaba en convencer a la población de que “su futuro se mostraba más prometedor en manos de las autoridades británicas y del posterior gobierno autóctono, que del régimen que pretendían imponer los insurgentes” (Calvo, 2010, p. 43).

Partiendo de las evidentes diferencias con las instituciones y el Gobierno de Jalisco, en esta entidad se requieren instrumentos adecuados y efectivos, que arrojen resultados distintos, para cambiar la percepción y ganar los corazones y las mentes de los jaliscienses. Es decir, parafraseando el planteamiento clave de Templer, convencer a la ciudadanía de que su presente y futuro serán mejores desde un Estado de derecho y democrático que desde los regímenes que pretenden imponer la criminalidad y las violencias. En síntesis, cambiar la percepción y ganarse la confianza de los jaliscienses.

Cambio de enfoque en materia de seguridad y paz

Existe consenso en que Jalisco necesita seguridad y paz. Es necesario que las estrategias de seguridad y paz —las cuales deben interrelacionarse y reforzarse mutuamente con el desarrollo y los derechos humanos, tal y como lo indica las Naciones Unidas (2016)— sean fruto de un compromiso institucional sólido, teniendo como base un acuerdo entre las principales fuerzas políticas en el estado.

Aunque las campañas electorales son el momento adecuado para que los diferentes partidos hagan promesas y planteen soluciones que pueden llegar al terreno de lo fantástico, la seguridad y la paz en el estado exigen estrategias serias de medio y largo plazo, no ocurrencias electorales. Para resolver el grave problema que vivimos, se requiere de un *pacto de Estado* como punto de partida para una nueva estrategia que dé resultados tangibles, al mismo tiempo que generen la certidumbre y la confianza que la ciudadanía ha perdido. Hay que trabajar para que la ciudadanía confíe en las instituciones y en el Estado de derecho y democrático a partir de un cambio real en las calles, en la protección del patrimonio de las personas y el ejercicio de los derechos humanos de todos.

En este objetivo, Jalisco ha de contar con herramientas adecuadas a los desafíos que afrontamos. Se necesitan políticas, estrategias y programas

adecuados a la realidad de nuestros días, en los que se consideren instrumentos óptimos para una adecuada ejecución y actuación de la autoridad. Por esa razón, es fundamental atender las causas que generan la violencia y la delincuencia, emprender acciones para la prevención, la constante capacitación y profesionalización del personal de seguridad y el sistema de justicia, así como hacer uso de la inteligencia artificial y las nuevas tecnologías para construir un Jalisco seguro y en paz. No solo se requiere de voluntad política, sino también de presupuesto, instrumentos y estrategias efectivas. Sobre esa base podrá recuperarse de manera paulatina la confianza de la ciudadanía.

Entre las acciones más urgentes que se deben impulsar es la creación de una Policía estatal profesional, eficiente y reconocida, pues, para la ciudadanía, ellos son el rostro directo que identifica las acciones en materia de seguridad, y su imagen es una de las más deterioradas ante la opinión pública no solo por sus deficientes resultados, sino también porque se identifican como corporaciones corrompidas y, en muchas ocasiones, más aliados de la delincuencia que de la ciudadanía.

Según datos del Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2023, Jalisco contaba con 2 482 policías estatales. Estos policías están destinados exclusivamente a tareas de reacción y prevención *in situ*, pero no se cuenta con personal asignado a áreas como investigación o proximidad social, como sí tienen otros estados. Sin duda, el limitado número de efectivos y tareas asignadas reduce las capacidades operativas y tácticas de la corporación, así como el desarrollo de estrategias óptimas por parte del Gobierno estatal para contener a la delincuencia, reducir los índices delictivos y combatir la violencia.

Además, a pesar de que los elementos se centran en tareas de prevención, cuestión fundamental en la evolución de los modelos policiales contemporáneos, Jalisco es la tercera entidad con menor tasa de policías estatales dedicados a esta área, con 0.3 por cada 1 000 habitantes, cuando la media nacional es de 0.9 (INEGI, 2023a). Es decir, las capacidades estratégicas, operativas y tácticas de la Policía estatal se ven limitadas, entre otras razones, por la falta de elementos. A ello, hay que sumar que, en el ámbito local, numerosos municipios de Jalisco que deberían sumarse a esta misma tarea cuentan con cuerpos policiales con insuficientes elementos, mal capacitados y peor equipados.

En general, los policías estatales —y también los municipales— tienen largas jornadas de trabajo, horarios complejos, difícil conciliación laboral-familiar, ausencia de atención psicológica, falta de reconocimiento social, entre otras deficiencias en sus condiciones de trabajo.

Jalisco necesita una fuerza estatal profesional y más capaz que responda con efectividad a la violencia e inseguridad que padecemos. Necesitamos instituciones fuertes, una Policía profesional, equipada con tecnologías avanzadas, eficiente. Para eso, es necesario dignificar el servicio de carrera de la Policía estatal y promover lo mismo, en el marco de respeto a los diferentes órdenes de gobierno, para las policías municipales. Se necesitan Policías que sirvan a la ciudadanía, pero también que sean dignamente reconocidos y salvaguardados en su importante labor.

Mantener la esperanza

Si queremos evitar el caos y la ingobernabilidad, la historia nos enseña que la ciudadanía no ha de caer en la zozobra. El que la situación hoy en día tenga unas características lesivas claras, no significa que siempre haya sido así y, sobre todo, que siempre tenga que ser así.

Un concepto clave para iniciar el cambio de esta realidad en Jalisco es la gobernanza. Rod Rhodes la define como una “red de instituciones e individuos que colaboran juntos y unidos por un pacto de mutua confianza, son organizaciones de poder que forman redes semiautónomas y a veces autogobernadas” (Zurbriggen, 2011, p. 43). Es decir, en la gobernanza efectiva no solo implica a instituciones —públicas—, sino también a individuos. Por lo tanto, afirma Rhodes, gobernar es “un proceso interactivo, porque ningún agente, ya sea público o privado, tiene bastantes conocimientos ni capacidad de emplear recursos para resolver unilateralmente los problemas”.

En el mismo sentido, se expresan Jon Pierre, Guy Peters y Louis Meuleman, al definir gobernanza como “la totalidad de las interacciones entre organismos públicos, sector privado y sociedad civil, destinadas a resolver los problemas sociales o la creación de oportunidades de la sociedad” (Zurbriggen, 2011, p. 43). Así, para que Jalisco construya gobernanza, paz, seguridad y desarrollo para el ejercicio pleno de los derechos humanos de

todas las personas, ha de existir una acción coordinada y convergente entre instituciones y organismos públicos, el sector privado y la sociedad civil.

Algunas alternativas para conquistar el corazón y las mentes

Con base en lo expuesto anteriormente, y tras no pocas reflexiones e intensos debates, se proponen algunas iniciativas que contribuyan a la gobernanza y permitan ganar los corazones y las mentes de la ciudadanía jalisciense, a saber:

- a) Elaboración e implementación de un acuerdo por la seguridad y la paz en Jalisco entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso estatal, para impulsar una estrategia efectiva en materia de seguridad y paz en Jalisco. Para esto, debe crearse una comisión de seguimiento del acuerdo que se reunirá periódicamente y en la que se integrarán representantes de las fuerzas políticas firmantes y representantes del poder ejecutivo estatal.
- b) Desarrollo de programas para acercar e informar de la labor y procedimientos de las corporaciones de seguridad y justicia a la ciudadanía —asociaciones vecinales, preparatorias, colegios, instituciones, empresas, etcétera—, con total transparencia sobre los índices delictivos y los resultados obtenidos en la implementación de la estrategia de seguridad.
- c) Optimización de las políticas de comunicación por parte de las instituciones y corporaciones estatales en referencia a temas de seguridad y paz, para que la ciudadanía conozca el trabajo que realiza el Gobierno; de la misma manera, que se realicen campañas de prevención y concientización para combatir el delito.
- d) Creación de un comité de expertos de diferentes instituciones educativas y organizaciones de derechos humanos, para la revisión de los procedimientos de denuncia y la aplicación de tecnologías para el tratamiento de las carpetas de investigación.
- e) Creación de un comité de expertos que revise y modifique el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera para los elementos de la

Secretaría de Seguridad del Estado de Jalisco, con el objetivo de profesionalizar y dignificar la carrera policial.

- f) Capacitación continua de la Policía estatal mediante la Academia de Formación Policial de la Secretaría de Seguridad del Estado, enfatizando el enfoque en derechos humanos, cultura de paz y uso de nuevas tecnologías, así como el estudio de licenciaturas y posgrados vinculados a la seguridad y la paz.
- g) Ampliación del número de efectivos de la Policía estatal, priorizando las áreas de prevención, investigación, reacción y proximidad social en apoyo de los municipios con graves problemas de gobernabilidad y seguridad.
- h) Implementación de acciones de inteligencia más efectivas, en las que se integre el uso de nuevas tecnologías para la prevención del delito y la lucha contra el crimen organizado.
- i) Coordinación desde el Consejo Estatal de Seguridad Pública de estrategias de seguridad ciudadana y programas de profesionalización y dignificación de la carrera policial, en conjunto con los municipios de Jalisco.

En conclusión, la problemática de la inseguridad y la violencia en Jalisco requiere una respuesta integral que vaya más allá de las promesas de los políticos, a partir de la cual se comience a reducir la elevada cifra negra del delito y la percepción de corrupción de las autoridades, lo que permitirá la colaboración ciudadana en las acciones contra la inseguridad y la violencia, con lo que se hará posible la construcción de gobernanza.

Es necesario y urgente un esfuerzo conjunto entre el Gobierno y la sociedad civil, apoyado en herramientas modernas, y contar con corporaciones estatales que estén presentes en todo el estado con una imagen renovada, en trabajo colaborativo con las autoridades municipales y comunitarias en la construcción de gobernanza, seguridad, paz y desarrollo que permitan ganar los corazones y mentes de la población.

Referencias

- CALVO, J. L. (2010, marzo). Contrainsurgencia. Corazones, mentes y ventanas de oportunidad. *Ejército de tierra español*, (827), 42-47.
- Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (2016, 27 de abril). *Resolución 2282 (S/RES/2282)*, aprobada el 27 de abril de 2016.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2023a). *Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2023*.
- INEGI (2023b). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2023*.
- ZURBRIGGEN, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 19(38), 39-64.

Propuesta para la recuperación del control territorial en Jalisco

Marcos Pablo Moloeznik Gruer
Luz Celina Camarena Romero

Introducción

Si bien la delincuencia organizada en general y el narcotráfico en particular caen bajo la jurisdicción de la justicia penal federal y de los instrumentos coercitivos del gobierno central (Fuerzas Armadas y Guardia Nacional) y, por ende, su atención es responsabilidad de las autoridades federales, el crecimiento y expansión del Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG) y su presencia y accionar en el territorio de Jalisco, obligan a las autoridades estatales a responder frente a esta amenaza a la seguridad nacional que afecta significativamente a la entidad federativa.

De donde el Gobierno de Jalisco debería, en primer término, desplegar sus fuerzas policiales (uniformadas y de investigación) en aquellas regiones del interior del estado controladas por los cárteles de la droga en coordinación con las fuerzas federales y, una vez recuperados dichos ámbitos territoriales, sustituir a las policías municipales y mantener la presencia de las instituciones policiales estatales y complementarlas con políticas sociales sostenibles de corto, mediano y largo plazo.

Como quiera que sea, estas acciones no tendrían sentido de no contarse con un aparato de inteligencia, cuyo objetivo sea anticiparse a las iniciativas de la delincuencia organizada y facilitar el accionar de la Fiscalía General del Estado de Jalisco, proporcionando certidumbre y tranquilidad a la población.

Asuntos críticos

Se verifica un control efectivo del narcotráfico en la mayor parte del territorio de Jalisco, particularmente fuera de la Zona Metropolitana de Guadalajara, conforme al testimonio de servidoras públicas de la Secretaría de Seguridad del Gobierno del Estado de Jalisco.¹ Así, la delincuencia organizada, a través de sus jefes de plaza, ejercen un dominio sobre la mayor parte de las autoridades y Policías municipales.

Esto se puede constatar a la luz de las 30 intervenciones sobre las comisarías de seguridad pública en 25 municipios de Jalisco en los últimos años, tal como se desprende de la siguiente tabla:

Municipio	Año
Cocula	2023
	2014
Colotlán	2023
Encarnación de Díaz	2023
San Ignacio Cerro Gordo	2023
Teocaltiche	2023
	2020
	2017
Villa Guerrero	2023
Puerto Vallarta	2022
	2021
Mezquitic	2021
Casimiro de Castillo	2020
	2014
Ixtlahuacán de los Membrillos	2020

Continúa...

¹ Se llevaron a cabo entrevistas a siete trabajadoras sociales dependientes de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de Jalisco, quienes prefirieron guardar el anonimato, entre mayo y septiembre de 2022.

Tabla 1. Corporaciones policiales municipales intervenidas

Municipio	Año
Jalostotitlán	2020
Poncitlán	2020
San Juan de los Lagos	2020
Autlán de Navarro	2018
San Pedro Tlaquepaque	2018
Tecalitlán	2018
Bolaños	2017
Tlajomulco de Zúñiga	2017
Ocotlán	2017
La Barca	2016
Villa Corona	2016
Jilotlán de Dolores	2015
Pihuamo	2015
Unión de Tula	2015
Villa Purificación	2015

Fuente: elaboración propia con información obtenida de la Fiscalía General del Estado de Jalisco (2018); Hernández (2015); *Crónica* (2020); Ávila (2023); Montiel (2018); *El Informador* (2023); Rangel (2023); Martínez (2017); Osorio (2020); *Intervienen por tercera vez a la policía de Teocaltiche* (2023); Osorio (2014); Reza (2023); Martínez (2022), y UNIR Noticias (2020).

Las intervenciones en las comisarías municipales han respondido a supuestas infiltraciones del crimen organizado en dichas corporaciones, lo que refleja un asunto crítico en materia de integridad del personal encuadrado en las instituciones policiales del ámbito municipal y, a la vez, plantea serios cuestionamientos sobre quienes deberían velar por la seguridad pública de los municipios de Jalisco. Los años 2020 y 2023 registran el mayor número de intervenciones, con seis municipios cada uno. En 2020 se intervinieron Teocaltiche, Casimiro de Castillo, Ixtlahuacán de los Membrillos, Jalostotitlán, Poncitlán y San Juan de los Lagos, mientras que en 2023 fueron Cocula, Colotlán, Encarnación de Díaz, San Ignacio Cerro Gordo, Teocaltiche y Villa Guerrero.

Como se puede observar en la tabla 1, las primeras dos corporaciones policiales intervenidas fueron las de Cocula y Casimiro Castillo que, junto con la comisaría de Puerto Vallarta, han sido intervenidas en dos ocasiones, mientras que la policía de Teocaltiche ha sido la más intervenida de las comisarías con tres ocasiones, esto indica problemas sistémicos dentro de las corporaciones de seguridad, sugiriendo una falta de capacitación, corrupción o complicidad con el crimen organizado.

En 2017, la policía de Tlajomulco de Zúñiga se convirtió en la primera corporación policial intervenida del Área Metropolitana de Guadalajara, seguido de la policía de San Pedro Tlaquepaque un año después. Cabe destacar que las intervenciones no se limitan a zonas específicas, puesto que abarcan tanto municipios grandes como pequeños, lo que trae aparejado que el problema de cooptación del crimen organizado tiene un alcance bastante amplio y no se restringe a áreas urbanas.

Ahora bien, la mayoría de las intervenciones a las corporaciones policiales municipales han sido resultado de casos de desaparición forzada y homicidio doloso, como fue el caso de la policía de Ixtlahuacán de los Membrillos tras el homicidio de Giovanni López, así como la policía de Puerto Vallarta luego del asesinato del exgobernador de Jalisco, Aristóteles Sandoval. De igual manera, la policía de Tecalitlán fue intervenida después de la desaparición de tres ciudadanos italianos que presuntamente fueron entregados a grupos criminales por integrantes de su Comisaría.

En este marco, se ha identificado la infiltración de aproximadamente 100 efectivos policiales en actividades delictivas vinculadas a la delincuencia organizada, aunque —en contraste— el número de sentencias por estos delitos es casi inexistente: por ejemplo, en febrero de 2022 cuatro policías de Tonalá fueron vinculados a proceso (Reza, 2022); en marzo, cinco de Tlaquepaque (Casillas, 2022) y cuatro de Huejúcar (Partida, 2022); en abril, cuatro policías de Guadalajara (Prensa, 2022) y, en agosto, siete de La Barca (Mungía, 2022), cuyo desenlace estuvo lejos de resultar en sentencias condenatorias.

En 2020, se inició un proceso penal contra dos policías de Autlán de Navarro por la desaparición de cuatro comerciantes originarios de Veracruz, así como contra cuatro policías de Teocaltiche y seis de Tlaquepaque. En abril de 2021, ocho policías de Acatic —incluido el comisario y el subdirector— fueron vinculados a proceso por la desaparición forzada

de la familia Romo, además de cuatro policías de Atotonilco por otro caso similar. Sin embargo, hasta el 2022, se habían registrado solamente 8 sentencias: 5 por desaparición forzada en contra de 5 policías municipales y 3 por delincuencia organizada contra dos policías municipales (Fiscalía General de la República, 2016; Ibal, 2023).

Por su parte, y de conformidad con el Instituto para la Economía y la Paz:

En 2015, los enfrentamientos que involucraron al menos a uno de los dos cárteles más poderosos del país, el Cártel de Sinaloa y el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG), representaron el 42 % de todas las muertes por conflicto de cárteles, pero para 2021 representaron el 95 % de los homicidios (Instituto para la Economía y la Paz, 2023, p. 4).

En este contexto, se destaca el elevado número de policías asesinados anualmente, del que las corporaciones jaliscienses representan aproximadamente un 6 % del total nacional, de 412 policías asesinados en el año 2023, ocupando el séptimo lugar, siendo la mayoría de los occisos policías del orden municipal.

Tabla 2. Policías asesinados por entidad federativa

Entidad federativa	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Guanajuato	66	73	84	54	50	60	387
Guerrero	44	26	37	26	24	40	197
Estado de México	47	23	39	47	21	15	192
Chihuahua	31	32	35	27	19	21	165
Veracruz	29	16	39	30	24	23	161
Michoacán	16	41	26	20	24	28	155
Jalisco	25	29	22	25	22	24	147
Sonora	13	23	21	12	18	19	106
Puebla	30	22	15	14	13	6	100
Ciudad de México	22	20	22	13	10	7	94

Fuente: elaboración propias con datos de Causa en Común (2021, p. 3); Instituto para la Economía y la Paz (2023, p. 31), e Instituto para la Economía y la Paz (2022, p. 30).

El elevado número de policías asesinados en México revela patrones preocupantes que reflejan la complejidad de la violencia en el país. Jalisco, aunque no es la entidad federativa con mayor número de homicidios de policías, presenta cifras significativas que son alarmantes en el contexto nacional. A lo largo de los años, Jalisco ha mantenido un número relativamente constante de policías asesinados, con un total de 147 de 2018 a 2023, lo que no es cosa menor, ya que, de los estados con mayor número de policías asesinados en México en ese periodo de tiempo, Jalisco representó el 8.6 % (tabla 2). Esto evidencia que la violencia contra las fuerzas del orden es un problema persistente en el estado y que no existe una estrategia para proteger a los policías de la entidad.

El asesinato recurrente de policías en Jalisco está relacionado con la actividad de grupos criminales que han desafiado a la autoridad estatal y ha intensificado la confrontación con las fuerzas de seguridad. En lo que va de 2024, se han registrado 223 policías asesinados a nivel nacional, es decir, un policía asesinado por día, y, de estos: 132 pertenecen al ámbito municipal, 80 al nivel estatal y 9 a la competencia federal. En tanto que entre los estados con mayor número de policías asesinados destacan: Guanajuato (41), Estado de México (22), Nuevo León (16), Guerrero (15), Chiapas (15), Baja California (12), Jalisco (11), Tamaulipas (11) y Michoacán (10) (Causa en Común, 2024).

Este escenario pone al desnudo el profundo estado de indefensión de los policías, lo cual no solo afecta a las instituciones de seguridad pública, sino también a la sociedad en general; es así que, el contexto nacional en el que se inserta Jalisco revela la magnitud de la crisis de seguridad que afecta al país en su conjunto, demostrando que se requiere un enfoque integral para abordar las causas de este serio problema.

Por otra parte, el efecto más pernicioso del control territorial por parte de los cárteles de la droga es la comisión del delito de lesa humanidad de desaparición forzada de personas, ya que a nivel nacional Jalisco es reconocida como la entidad federativa con el mayor número de personas reportadas como desaparecidas y no localizadas (tabla 3).

Tabla 3. Casos registrados de personas desaparecidas y no localizadas por estado (2015-2023)	
Entidad federativa	Personas desaparecidas y no localizadas
Jalisco	12 589
Tamaulipas	8 936
Estado de México	7 725
Veracruz	5 371
Nuevo León	5 035
Michoacán	4 950
Sinaloa	4 876
Ciudad de México	4 842
Sonora	4 283
Guanajuato	2 927

Fuente: elaboración a partir de datos de Segob (s.f.).

Nota: Casos registrados de personas desaparecidas y no localizadas por estado, 2015-2023.

La situación de desapariciones forzadas en México es un grave problema que refleja la descomposición del tejido social y la incapacidad del aparato estatal para garantizar la seguridad de sus ciudadanos, donde las 61 534 personas desaparecidas y no localizadas en los últimos 8 años en México evidencian una problemática de carácter sistémico que trasciende la mera estadística, porque representa una crisis humanitaria que afecta a miles de familias y comunidades.

De acuerdo con las estadísticas de la tabla 3, el número de personas desaparecidas y no localizadas en Jalisco representan el 20 % del total de las entidades federativas con el mayor número de registros de desapariciones forzadas a nivel nacional.

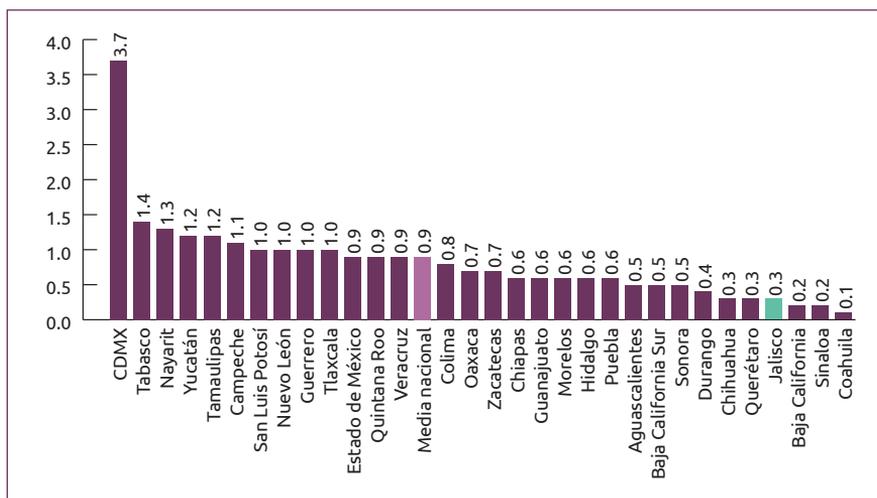
Esta preeminencia del estado en la lista de las entidades federativas con mayor número de desaparecidos puede atribuirse a varios factores. En primer lugar, la presencia de grupos criminales altamente organizados ha incrementado la violencia y la impunidad, aunada a la ya evidente capacidad que tienen estas organizaciones delictivas para operar con libertad, debido, en gran parte, a la corrupción y la falta de acción efectiva por parte

de las autoridades, lo que ha permitido que la desaparición forzada en Jalisco se convierta en una práctica común.

Ahora bien, cualquiera que sea la gestión considerada en la última década, se verifica como una constante la falta de compromiso por parte de los gobernantes de turno, la ausencia de proyectos estratégicos en materia de seguridad pública y el abandono de la institución policial, frente a sucesivos planes estatales de desarrollo, programas sectoriales y el discurso de las autoridades.

Recapitulando, espacios cedidos a la delincuencia organizada, responsable de la mayor parte de los homicidios cometidos con armas de alto poder de fuego y letalidad —incluyendo el asesinato de policías— y de personas reportadas como desaparecidas y no localizadas, suponen una escalada de la violencia que se traduce en el tránsito de la dimensión de la seguridad pública a la de la seguridad nacional (Moloeznik, 2024b).

Aunado al complejo escenario que se describió anteriormente, se suma el severo déficit de policías preventivos en México, donde Jalisco destaca como uno de los estados con menor número de efectivos policiales preventivos a nivel nacional, como se muestra en la siguiente gráfica.



Gráfica 1. Policía preventiva por cada 100 000 habitantes (2023).²

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2023).

² La Secretaría de Seguridad Pública de Michoacán reportó que la información era de carácter reservado por lo que no proporcionó información.

La insuficiencia de policías preventivos en México constituye una de las crisis más apremiantes para la seguridad y estabilidad social del país; esto es, la escasez de efectivos policiales limita la capacidad del estado para prevenir y disuadir la comisión de delitos, lo que a su vez genera un ambiente de impunidad que alimenta la violencia y la criminalidad, convirtiéndola en generalizada como actualmente sucede en el país.

De esta manera, conviene insistir en que Jalisco se encuentra entre las entidades federativas de la República con menor número de policías preventivos a nivel nacional, puesto que solo supera a estados como Coahuila, Baja California, Sinaloa y Chihuahua. Al hacer un comparativo de fuerza policial que tienen otras entidades federativas con similar número de habitantes, se resalta que la Ciudad de México supera doce veces el número de policías preventivos por cada 100 000 habitantes de Jalisco, Veracruz triplica la tasa de policías preventivos por cada 100 000 habitantes que tiene Jalisco, mientras que Puebla y Guanajuato la duplican.

Paradójicamente, donde el crimen organizado y otros delitos violentos y conexos han proliferado, el déficit de número de elementos en la fuerza policial no solo compromete la seguridad de los ciudadanos, sino que también mina la confianza en las instituciones públicas. Al observar los datos registrados de la gráfica 1, podemos constatar la crisis que México presenta en su estado de fuerza policial debido a que, con excepción de la Ciudad de México, ninguna entidad federativa logra el estándar mínimo policial establecido por Naciones Unidas de 1.8 policías por cada 100 000 habitantes (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública [SESNSP], 2019, p. 6).

De acuerdo con este estándar, Jalisco solamente tiene una sexta parte de los policías preventivos por cada 100 000 habitantes que Naciones Unidas establece como la cantidad mínima que deberían tener las corporaciones de seguridad para proteger a la población, mientras que Durango tiene una cuarta parte y Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, Morelos y Puebla tienen una tercera parte.

Es importante señalar que este problema no es asunto menor, debido a que la falta de policías preventivos en Jalisco tiene repercusiones profundas para la seguridad pública en todo el país. La incapacidad de las autoridades para desplegar un número suficiente de policías en las calles no solo limita su capacidad de respuesta ante la comisión de delitos, sino que también im-

pacta la percepción de seguridad de los ciudadanos y genera una sensación de desprotección y desconfianza que puede llevar a una disminución en las cifras de denuncias ciudadanas ante los delitos, creando con ello un ciclo de miedo que erosiona el tejido social y potencia la inseguridad.

Estos datos duros ponen de relieve la insuficiencia de personal responsable de velar por la seguridad pública en Jalisco como primer responsable: componente cuantitativo de las capacidades, 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 se suman los factores cualitativos materiales, tales como sistemas de armas, comunicaciones, transporte y cómputo, en términos de durabilidad y confiabilidad, y los factores cualitativos no materiales o intangibles, tales como liderazgo, espíritu de cuerpo y principios de identidad y pertenencia a la institución, inteligencia y conainteligencia, protocolos de actuación, uso de la fuerza y códigos de conducta, entre otros (Moloeznik y Camarena, 2023, p. 774).

Conclusiones

Las intervenciones en las comisarías de seguridad pública de 25 municipios de Jalisco revelan un panorama alarmante por la infiltración del crimen organizado en las corporaciones policiales locales, donde la frecuencia y naturaleza de estas intervenciones indican una problemática sistémica que compromete no solo la integridad de las fuerzas de seguridad municipales, sino también la seguridad pública en su conjunto.

La extensión y control territorial que han alcanzado los grupos criminales han llevado a que la infiltración en las corporaciones policiales municipales abarque tanto áreas urbanas como rurales de Jalisco. Esto aunado con los diferentes casos de desapariciones forzadas y homicidios en los que se han encontrado involucrados elementos policiales, lo que pone de relieve la imperiosa necesidad de reestructurar el modelo policial de Jalisco, a través de la eliminación de las corporaciones municipales y el lograr unificarlas en el ámbito estatal por medio de un mando único policial que permita una organización y supervisión más efectiva, así como la reducción de la corrupción.

El número de policías asesinados en Jalisco pone al desnudo la grave y persistente problemática que refleja la complejidad de la violencia en la entidad: como se vio a lo largo del capítulo, Jalisco por sí solo representa el 8.6 % de los homicidios de policías a nivel nacional, lo que demuestra que la violencia dirigida contra las fuerzas del orden no es un fenómeno aislado, sino una crisis que requiere atención urgente.

Por otra parte, las desapariciones forzadas en México de los últimos 8 años revelan una crisis humanitaria de dimensiones alarmantes, donde Jalisco encabeza la lista como el estado con el mayor número de registros de desapariciones a nivel nacional, a lo que se suma la insuficiencia de policías preventivos en la entidad que alimenta la violencia y criminalidad, lo que constituye una de las crisis más críticas para la seguridad y estabilidad social del estado.

Como se puede observar, esta realidad subraya la profunda descomposición del tejido social y la incapacidad del estado para garantizar la seguridad de sus ciudadanos. El actual panorama de violencia e inseguridad subraya la necesidad de implementar un enfoque integral que aborde no solo los efectos de la violencia, sino también sus causas subyacentes que propicien un entorno más seguro para los ciudadanos.

Propuestas

- a) Desaparecer a la totalidad de las policías municipales fuera de la Zona Metropolitana de Guadalajara y crear un mando único policial a partir de la policía preventiva estatal.
- b) Incrementar de manera escalonada el número de policías en Jalisco para alcanzar, al menos, el 1.8 por cada 100 000 habitantes que establecen las Naciones Unidas.
- c) Dado que los recursos son escasos y de uso alternativo, se deben establecer prioridades a partir de una política criminal hoy ausente en Jalisco. Dicha política criminal debería diseñarse con la integración y participación de expertos de las universidades. Tratándose de la Fiscalía General del Estado de Jalisco, deben definirse prioridades en el ámbito de la persecución del delito, con atención especial a los homicidios dolosos y las desapariciones.

- d) Como quiera que sea, ante la ausencia de una comunidad de inteligencia, todas las energías deberían canalizarse en la generación y desarrollo de un aparato de seguridad-inteligencia encabezado por el Gobierno del Estado de Jalisco, a través de la creación —en el seno de la Coordinación Estatal de Seguridad Pública del Estado de Jalisco— de una unidad de inteligencia criminal.
- e) Garantizar la presencia del aparato de seguridad (Secretaría de Seguridad) y persecución del delito (Fiscalía) del Gobierno estatal en toda la geografía de Jalisco (descentralización); de manera prioritaria, en la región de la Ciénega (límite con Michoacán), Altos Norte (límite con Guanajuato), Norte (límite con Zacatecas) y Sur (límite con Colima). Esto demanda una inversión en infraestructura para que ambas instituciones del poder punitivo del estado permanezcan de manera permanente en los espacios físicos identificados como focos rojos, acompañados por centros de fusión de inteligencia por cada región.
- f) Establecer una coordinación efectiva con el Gobierno federal para reforzar la presencia permanente del Estado en espacios cedidos al narcotráfico; esto como medida de choque, ya que gradualmente se debe reemplazar a las fuerzas federales por las estatales.
- g) Someter a evaluación y mecanismos de contrainteligencia a las autoridades y policías municipales, y sustituir de manera escalonada a los cuerpos de seguridad pública cooptados por la delincuencia organizada, a la vez que —bajo el principio de subsidiariedad— asumir la función de la seguridad pública en aquellos municipios que carecen de recursos para desempeñar la misma.
- h) Poner en marcha una alianza estratégica con la iniciativa privada, dado que el poder público, por sí solo, no está en condiciones de responder con eficiencia y eficacia a las legítimas demandas ciudadanas.

Referencias

- ÁVILA, A. (2023, 18 de octubre). *SEDENA, Guardia Nacional y la SSE intervienen la Policía Municipal de Encarnación de Díaz*. Debate. <https://www.debate.com.mx/guadalajara/SEDENA-Guardia-Nacional-y-la-SSE-intervienen-la-Policia-Municipal-de-Encarnacion-de-Diaz-20231018-0189.html>

- CASILLAS, T. (2022, 23 de marzo). Arrestan a cinco policías de Tlaquepaque por desaparición. *Mural*. <https://www.mural.com.mx/arrestan-a-cinco-policias-de-tlaquepaque-por-desaparicion/ar2372627>
- Causa en Común (2021). *Ser policía en México: asesinatos de policías, atrocidades cometidas contra policías, y registros de contagios y muertes de policías por COVID-19*. http://causaencomun.org.mx/beta/wp-content/uploads/2021/01/210107_Polic%C3%ADas-asesinados-informe-anual_v3.pdf
- Causa en Común (2024). *Registro de policías asesinados*. <https://causaencomun.org.mx/beta/registro-de-policias-asesinados/>
- Crónica* (2020, 24 de febrero). Intervienen Comisaría de San Juan de los Lagos por presuntos vínculos con el crimen. https://www.cronica.com.mx/notas-intervienen_comisaria_de_san_juan_de_los_lagos_por_presuntos_vinculos_con_el_crimen-1146665-2020.html#google_vignette
- El Informador* (2023, 10 de octubre). Suman 22 Policías intervenidas en la última década en Jalisco. <https://www.informador.mx/jalisco/Seguridad-en-Jalisco-Suman-22-Policias-intervenidas-en-la-ultima-decada-20231010-0031.html>
- Fiscalía General de la República (2016). *Obtiene PGR en Jalisco sentencia condenatoria para tres personas por delincuencia organizada. Comunicado 1181/16*. <https://www.gob.mx/fgr/prensa/obtiene-pgr-en-jalisco-sentencia-condenatoria-para-tres-personas-por-delincuencia-organizada-comunicado-1181-16?tab=>
- HERNÁNDEZ, R. (2015, 02 de junio). Desarman a policías de Pihuamo y Jilotlán. *Crónica*. <https://www.cronicajalisco.com/notas/2015/44433.html>
- IBAL, E. (2023, 23 de enero). Comisarías municipales fueron intervenidas 20 veces en nueve años. *El Occidental*. <https://www.eloccidental.com.mx/policia/comisarias-municipales-fueron-intervenidas-20-veces-en-nueve-anos-9501014.html>
- IIEG (Instituto de Información Estadística y Geografía de Jalisco) (2021). *Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2021*. https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2021/10/Censo-Nac-de-Seguridad-P%C3%BAblica-Estatal_-2021.pdf
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2023). *Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2023*.
- Instituto para la Economía y la Paz (2022). *Índice de Paz de México 2022*. <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2022/05/ESP-MPI-2022-web.pdf>

- Instituto para la Economía y la Paz (2023). *Índice de Paz de México 2023*. <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2023/05/ESP-MPI-2023-web-1.pdf>
- Intervienen por tercera vez a la policía de Teocaltiche* (2023, 29 de septiembre). [video]. N+. <https://www.nmas.com.mx/nmas-local/programas/las-noticias-guadalajara/videos/intervienen-tercera-vez-la-policia-teocaltiche/>
- MARTÍNEZ, G. (2022, 7 de junio). *Marina interviene Policía de Puerto Vallarta*. Vive Puerto Vallarta. <https://vivepuertovallarta.mx/2022/06/07/marina-interviene-policia-de-puerto-vallarta/>
- MARTÍNEZ, J. (2017, 14 de marzo). *Fiscalía interviene policía de Ocotlán*. *Milenio*. <https://www.milenio.com/policia/fiscalia-interviene-policia-de-ocotlan>
- MOLOEZNİK, M. P. (2019). Seguridad Pública. En R. Padilla (coord.), *Jalisco a Futuro 2018-2030. Construyendo el Porvenir. Vol. I Diagnósticos* (pp. 339-384). Editorial Universidad de Guadalajara/Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo.
- MOLOEZNİK, M. P. (2024a). La seguridad pública. Futuro y escenarios. En C. O. Avilés (coord.), *Jalisco a futuro 2050. Jalisco, mañana. Volumen 2* (pp. 877-902). Editorial Universidad de Guadalajara/Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo.
- MOLOEZNİK, M. P. (2024b). *Escenarios a futuro de la Seguridad Nacional Mexicana* [inédito].
- MOLOEZNİK, M. P. y Camarena, L. C. (2023). Crisis endémica de violencia e inseguridad. En D. Gómez-Álvarez, C. I. Moreno y M. E. Jaramillo (coords.), *Jalisco a medio camino. Balance parcial 2018-2022. Volumen 1. Políticas Públicas Locales* (pp. 763-779). Editorial Universidad de Guadalajara/Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo.
- MONTIEL, A. (2018, 20 de febrero). *Fiscalía interviene a Policía de Tecalitlán por desaparición de italianos*. *El Diario NTR*. https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_notas=93067
- MUNGÍA, J. C. (2022, 3 de agosto). *Siete policías de La Barca son vinculados a proceso por desaparición forzada*. *Milenio*. <https://www.milenio.com/policia/la-barca-siete-policias-son-vinculados-a-proceso-por-desaparicion>
- Observatorio Nacional Ciudadano Seguridad (2016). *Justicia y Legalidad. Reporte Sobre Delitos de Alto Impacto*.
- OSORIO, A. (2014, 10 de diciembre). *Detienen a dos mandos policíacos en Coquila por nexos con la delincuencia*. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/>

nacional/2014/12/10/detienen-dos-mandos-policiacos-en-cocula-por-nexos-con-la-delincuencia-140869.html

- OSORIO, E. (2020, 28 de agosto). Repiten historia: matan a detenida, ahora en Casimiro. *Mural*. <https://www.mural.com.mx/repiten-historia-matan-a-detenido-ahora-en-casimiro/ar2018668>
- PARTIDA, J. C. (2022, 15 de marzo). Procesan a 4 policías de Huejúcar vinculados a desaparición forzada. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/03/15/estados/procesan-a-4-policias-de-huejucar-vinculados-a-desaparicion-forzada/>
- Prensa (2018). *Fiscalía General de Jalisco interviene Comisaría de Seguridad Pública en San Pedro Tlaquepaque*. Fiscalía General de Jalisco. <https://fge.jalisco.gob.mx/prensa/noticia/1573>
- Prensa (2022, 18 de noviembre). *Tres policías de Guadalajara son vinculados a proceso por abuso de autoridad*. Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción. <https://fiscaliaanticorrupcion.jalisco.gob.mx/prensa/noticia/1276>.
- RANGEL, I. (2023, 18 de enero). *Autoridades intervienen policías de Colotlán y Villa Guerrero*. Meganoticias. <https://www.meganoticias.mx/index.php/guadalajara/noticia/autoridades-intervienen-policias-de-colotlan-y-villa-guerrero/391873>
- REZA, G. (2022, 10 de febrero). Cuatro policías de Tonalá son vinculados a proceso por desaparición forzada. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2022/2/10/cuatro-policias-de-tonala-son-vinculados-proceso-por-desaparicion-forzada-280683.html>
- REZA, G. (2023, 14 de febrero). Detienen a policías de San Ignacio Cerro Gordo acusados de desaparición forzada. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2023/2/14/detienen-policias-de-san-ignacio-cerro-gordo-acusados-de-desaparicion-forzada-302048.html>
- Segob (s.f.). *Versión estadística RNPdNO*. <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>
- SESNSP (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública) (2023). *Incidencia delictiva*. <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-del-fuero-comun-nueva-metodologia>
- UNIR Noticias (2020, 27 de agosto). *Investigan al comisario y 4 elementos de policía de Casimiro Castillo por muerte de un detenido*. Radios Costa. <https://www.radiocosta.com.mx/investigacion-al-comisario-y-4-elementos-de-policia-de-casimiro-castillo-por-muerte-de-un-detenido/>

Autores

Alfredo Rico Chávez

Maestro en Gestión de Gobiernos Locales y sociólogo. Fue coordinador de la licenciatura en Sociología, consultor en comunicación política para diferentes gobiernos y partidos en México y América Latina durante campañas locales, como parte de Heurística Comunicación. Actualmente trabaja en el Centro Universitario de Tlajomulco como profesor, además de realizar trabajo de asesoría y consultoría en comunicación y diseño de políticas públicas para diferentes gobiernos e instituciones. Es miembro del cuerpo académico UDG-CA-1188-Estudios multidisciplinares de la seguridad humana.

Antonio Gil Fons

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara, maestro en Historia Moderna de México por Casa Lamm y licenciado en Historia por la Universidad de Valencia. Profesor e investigador del Centro Universitario de Tlajomulco (CUTlajo) y en el Departamento de Estudios Internacionales del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Fue coordinador de la licenciatura en Construcción de la Paz y Seguridad. Es miembro del cuerpo académico UDG-CA-1188-Estudios multidisciplinares de la seguridad humana. Además, forma parte de la Red Internacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores.

Antonio Ruiz Porras

Doctor en Economía por la Universidad de Nottingham (Inglaterra). Profesor investigador del Departamento de Métodos Cuantitativos de la Universidad de Guadalajara (UdeG). Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Es coordinador del doctorado en Estudios Económicos y director del Centro de Investigación en Teoría Económica de la UdeG.

Antonio Sánchez Bernal

Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en desarrollo regional por la Universidad de Guadalajara (UdeG). Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Realiza investigación en economía pública, finanzas públicas municipales, cambio institucional y desarrollo. Fue presidente de la Academia Jalisciense de Ciencias y de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. Coordinó el doctorado en Ciencias Económico Administrativas del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA). Se desempeñó como jefe del Departamento de Estudios Regionales de la UdeG. Actualmente está al frente de la Coordinación de Investigación del CUCEA y coordinador de la Plataforma Economía de Jalisco.

Arturo Villarreal Palos

Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, maestro en Derecho Penal y abogado por la Universidad de Guadalajara (UdeG). Ha desempeñado diversos cargos de relevancia en la Procuraduría General de la República y en la Procuración de Justicia, tanto a nivel estatal como federal. Actualmente es profesor investigador en el Departamento de Derecho Público de la División de Estudios Jurídicos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la UdeG, donde coordinó el programa de doctorado en Derecho. Se especializa en temas de Derecho Penal, Derecho Internacional Penal, Sistema de Justicia y De-

rechos Humanos en materia penal. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores y de la Asociación Nacional de Doctores en Derecho, y desde 1991 es forma parte de la Asociación Internacional de Derecho Penal.

Carlos Mercado Casillas

Doctor en Derecho por la Universidad de Guadalajara (UdeG), con estudios de posgrado en justicia, seguridad pública y derechos humanos. Ha ocupado diversos cargos en el ámbito judicial y en instituciones de seguridad a nivel municipal, estatal y federal, destacando su participación en la representación del Estado mexicano ante organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es profesor de asignatura y de posgrado en la UdeG, así como docente invitado en diversas universidades del país. Asesora trabajos de investigación en licenciatura, maestría y doctorado, y ha publicado artículos especializados en derechos humanos, seguridad pública y derecho penal internacional.

Carlos Eduardo Flores Cárdenas

Maestro en Administración de Negocios y licenciado en Turismo, ambos por la Universidad de Guadalajara. Profesor en la misma universidad, ha sido jefe del Departamento de Turismo, Recreación y Servicios del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, coordinador académico de la licenciatura en Gestión de Negocios Gastronómicos y coordinador general de la Dirección de Turismo del Ayuntamiento de Guadalajara.

Carlos Gauna Ruiz de León

Doctor en Cooperación y Bienestar Social por la Universidad de Málaga. Profesor investigador de la Universidad de Guadalajara, cuenta con perfil deseable del Programa para el Desarrollo Profesional Docente. Miembro

del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, y del cuerpo académico del Centro de Estudios para el Desarrollo Sustentable Turístico. Ha sido jefe de la Unidad de Planeación y del Departamento de Estudios Administrativo-Contables, director de la División de Estudios Sociales y Económicos y coordinador del posgrado en Ciencias para el Desarrollo, la Sustentabilidad y el Turismo (doctorado y maestría) en el Centro Universitario de la Costa. Actualmente es secretario administrativo del Centro Universitario de Ciencias Biológicas y Agropecuarias.

Daira Arana Aguilar

Maestra en Asuntos Internacionales por la Universidad Anáhuac y licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Sus líneas de investigación son los procesos de militarización y militarismo en América Latina, derechos humanos aplicables al uso de la fuerza y derecho internacional humanitario, así como aplicación de la perspectiva de género y los feminismos en el ámbito de la seguridad.

Dante Jaime Haro Reyes

Doctor en Derecho por la Universidad de Heidelberg. Profesor investigador de la Universidad de Guadalajara (UdeG), miembro de la Benemérita Sociedad de Geografía y Estadística del Estado de Jalisco, así como del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Actualmente es defensor de los derechos universitarios de la UdeG y rector del Centro Universitario del Sur, de la Universidad de Guadalajara.

Edgar Alejandro 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 y miembro de investigación en el Instituto de Investigaciones en Rendición de Cuentas y

Combate a la Corrupción del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Ha sido investigador visitante en el Trinity College de Dublín y en el Center for Technology in Government de la Universidad de Albany. Miembro del Madrid Institute for Advanced Study y de François Chevalier Fellow. Ha sido investigador consultor para Open Government Partnership, World Justice Project, entre otras instituciones. Actualmente es coordinador nacional de la Red Académica de Gobierno Abierto en México y miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Sus líneas de investigación son sobre gobierno abierto, transparencia, participación ciudadana, datos abiertos, gobierno digital, políticas anticorrupción e inteligencia artificial en el sector público.

Edgar Ricardo Rodríguez Hernández

Doctor en Políticas Públicas y Desarrollo, maestro en Negocios y Estudios Económicos y licenciado en Administración Financiera y Sistemas por la Universidad de Guadalajara. Es profesor investigador adscrito al Centro Universitario de Tonalá. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Participa como asistente de investigación en la Plataforma Economía de Jalisco del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Sus líneas de investigación se relacionan con políticas públicas, gobiernos locales y desarrollo.

Enrique Arámbula Maravilla

Doctor en Derecho por el Instituto de Altos Estudios Jurídicos de Jalisco, profesor de la Universidad de Guadalajara (UdeG). Actualmente es visitador de la Defensoría de los Derechos Universitarios de la UdeG.

Fabiola Guízar López

Licenciada en Economía por la Universidad de Guadalajara, con especialización en economía de la innovación. Inició su carrera en una financiera

especializada en el desarrollo inmobiliario, donde participó activamente en el análisis de inversiones, elaboración de proyecciones financieras y estudios de rentabilidad, con un enfoque orientado a resultados y sustentabilidad. Actualmente se desempeña como analista de cuentas en el Hospital Country 2000. Sus líneas de investigación son el análisis de proyectos inmobiliarios y la evaluación de su viabilidad económica, además de cómo los avances tecnológicos, los cambios organizativos y las nuevas formas de interacción social transforman el funcionamiento de los mercados.

Francisco Javier González Vallejo

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara (UdeG) y politólogo con diplomados en Transparencia y Rendición de Cuentas; Combate a la Corrupción; Sistema y Derecho Electoral. Ha sido profesor en la UdeG, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, el Tecnológico de Monterrey y la Universidad del Valle de Atemajac. Fue gerente de cabildeo de la Confederación Patronal de la República Mexicana Jalisco, fundador del Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes, secretario del Consejo de Transparencia de Zapopan, director de proyectos y secretario general del Consejo Económico y Social de Jalisco; comisionado del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco (ITEI) y secretario académico del Centro Universitario de los Lagos. Actualmente es profesor, consejero representante de la UdeG ante el Consejo Consultivo del ITEI y coordinador de Posgrados del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas.

Gabriel Torres Espinoza

Politólogo y maestro en Filosofía Política. Doctor en Comunicación y Periodismo por la Universidad Autónoma de Barcelona. Profesor investigador en la Universidad de Guadalajara (UdeG) y miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Es director del Sistema Universitario de Radio, Televisión y Cinematografía de la UdeG (Canal 44 y Radio UdeG).

Es también secretario general de la Asociación de Televisiones Educativas y Culturales Iberoamericanas; asociado del Patronato del Festival Internacional de Cine en Guadalajara, y columnista en Milenio Jalisco y en El Heraldo de México. Participa en el programa de televisión En Plural, de Televisa de Occidente.

Guillermo Oswaldo Ramos Gallardo

Cirujano plástico y profesor investigador del Centro Universitario de la Costa de la Universidad de Guadalajara, miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, integrante del cuerpo académico UDG-CA-1076-Determinantes de la salud.

Héctor García Curiel

Maestro en Valuación y licenciado en Arquitectura con orientación en urbanismo, ambos por la Universidad de Guadalajara (UdeG). Profesor investigador en la misma universidad, director ejecutivo de la Cumbre Internacional del Hábitat de América Latina y el Caribe, coordinador general de Patrimonio de la UdeG. Ha sido Coordinador Ejecutivo del Consejo Estatal de Desarrollo Urbano de Jalisco, director del Proyecto Huellas Urbanas Metropolitanas del Área Metropolitana de Guadalajara, director general de UNITERRA, Inmobiliaria Universitaria de la UdeG, coordinador de la Cumbre Internacional del Hábitat de América Latina y el Caribe, miembro de la Academia Nacional de Arquitectura. Actualmente es coordinador general de Patrimonio de la Universidad de Guadalajara y profesor en el Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño.

Héctor Raúl Solís Gadea

Es doctor y maestro en Sociología por la New School for Social Research. *Fellow* del Special Program for Urban and Regional Studies de Massachusetts Institute of Technology. Es profesor investigador de la Universidad de

Guadalajara (UdeG). Ha sido coordinador general académico de la misma universidad y rector del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, en donde impulsó la creación del Centro Maria Sibylla Merian de Estudios Latinoamericanos Avanzados. Actualmente se desempeña como vicerrector ejecutivo de la UdeG y como presidente ejecutivo de la Asociación Civil del Premio FIL de Literatura en Lenguas Romances. Fue columnista semanal de *Milenio* Jalisco. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Sus temas de investigación principales son la teoría social y política, la democracia y el sistema político mexicano.

Janette Miroslava Flores García

Licenciada en Economía con especialidad en investigación de mercado, auditoría y análisis estadístico-económico. Cuenta con experiencia tanto en el sector inmobiliario como en el sector bancario, donde ha participado en proyectos vinculados al análisis financiero, la evaluación de riesgos y el estudio del comportamiento del mercado. Ha realizado estudios sobre análisis de distintos mercados, incluyendo los mercados de deuda y capitales. Actualmente labora en el sector financiero.

Javier Emmanuel Anguiano Pita

Doctor en Estudios Económicos por la Universidad de Guadalajara. Investigador posdoctoral adscrito al programa del doctorado en Estudios Económicos de la Universidad de Guadalajara (UdeG). Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Es profesor del Núcleo Académico Básico del doctorado en Estudios Económicos e investigador del Centro de Investigación en Teoría Económica de la UdeG.

Javier Iván Salazar Pérez

Profesor del Centro Universitario de Ciencias de la Salud. Médico del Sistema Institucional Seguridad, Salud y Medio Ambiente de la Universidad

de Guadalajara, en la sede del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Colaborador del cuerpo académico UDG-CA-1076-Determinantes de la salud.

Jesús David Alejandro Díaz Limón

Licenciado en Estudios Políticos y Gobierno por la Universidad de Guadalajara. Se ha desempeñado como asistente de investigación en el Observatorio Electoral; analista y asesor legislativo en la LXIII Legislatura del Congreso de Jalisco, y asistente académico y de docencia en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Sus temas de especialización son los estudios electorales, la teoría política, el análisis presupuestal y la ciencia de datos aplicada a las ciencias sociales.

José Ángel Cuevas Hernández

Doctor y maestro en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca y licenciado en Estudios Políticos y Gobierno por la Universidad de Guadalajara. Es profesor de la misma casa de estudios, miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores y del Comité Directivo de la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas, capítulo Jalisco. Sus líneas de investigación y publicaciones versan sobre élites, democracia e instituciones políticas.

José Arturo Gleason Espíndola

Doctor en Urbanismo por la Universidad Nacional Autónoma de México, maestro e ingeniero civil en Gestión Pública en la Universidad de Guadalajara (UdeG). Es investigador de la UdeG, miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Cofundador y profesor del doctorado en Innovación del Hábitat Sustentable en la UdeG. 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.

José Luis Santana Medina

Doctor en Ciudad, Territorio y Sustentabilidad, maestro en Finanzas y licenciado en Turismo, los tres grados por la Universidad de Guadalajara. Con especialidad en Alta Dirección de Turismo por la Universidad de Buenos Aires. Profesor investigador con perfil deseable del Programa para el Desarrollo Profesional Docente. Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Fue jefe del Departamento de Turismo, Recreación y Servicio, y director de la División de Gestión Empresarial en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas; secretario académico y luego rector del Centro Universitario de los Valles. Miembro del cuerpo académico de Procesos de Desarrollo y Aprovechamiento de los Recursos.

José Luis Valencia Abundis

Doctor en Ciudad, Territorio y Sustentabilidad por la Universidad de Guadalajara, maestro en Planeación y Políticas Metropolitanas y licenciado en Arquitectura por la Universidad Autónoma Metropolitana. Ha sido secretario técnico de la Comisión Legislativa de Asentamientos Humanos y Obra Pública, y de la Dirección General de Desarrollo Urbano de la Ciudad de México; director general adjunto de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno federal; consultor internacional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y ONU-Hábitat; secretario técnico de la Comisión Metropolitana del Valle de México; director de Planeación y Ordenamiento Territorial de Zapoan; director general de la Agencia de Proyectos Estratégicos del Gobierno de Jalisco. Actualmente es el director general del Centro Cultural Universitario de la Universidad de Guadalajara.

José Navarro Cendejas

Doctor en Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona, maestro en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara (UdeG) y licenciado en Desarrollo Educativo por la Universidad La Salle. Profesor investigador en el Departamento de Políticas Públicas y en el Instituto de Investigación Educativa del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la UdeG. De 2014 a 2019, fue profesor investigador del programa Cátedras Conacyt en el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Se especializa en la relación jóvenes, educación y trabajo, transición escuela-trabajo, desigualdad de oportunidades y políticas educativas.

José Torres Márquez

Licenciado en Economía por la Universidad de Guadalajara, especializado en evaluación y diseño de políticas para el sector público con experiencia en análisis de datos, prevención y detección de fraude bancario. Ha trabajado en la prevención, detección y análisis de fraude bancario dentro de instituciones financieras internacionales. Actualmente se desempeña como asesor en precios de transferencia en la firma internacional Grant Thornton donde brinda asesoría especializada en cumplimiento fiscal y planeación estratégica para empresas multinacionales.

Juan Diego Omar Martínez Delgado

Maestro en Contraloría, especialista en impuestos y finanzas corporativas por la Universidad Panamericana, economista por la Universidad de Guadalajara (UdeG) y está certificado en Ingresos Municipales por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Fue subsecretario de Finanzas y director general de Programación y Presupuesto, como también de Egresos de Jalisco; miembro del Comité Técnico Independiente para la Evaluación de Políticas Públicas; consultor externo del ILPES-Cepal, y director encargado de la Coordinación de Política Fiscal y Prospectiva del Instituto

para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. Ha sido asesor de Gobiernos estatales y municipales, y ha capacitado a cientos de funcionarios, en ingresos, transferencias, deuda y presupuesto. Forma parte de la Red de Investigación en Gobiernos Locales Mexicanos, profesor titular en la UdeG y director del Centro de Estudios de la Hacienda Pública.

Lino Francisco Jacobo Gómez Chávez

Profesor investigador del Centro Universitario de la Costa de la Universidad de Guadalajara, miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, representante del cuerpo académico UDG-CA-1076-Determinantes de la salud. Sus principales líneas de investigación están centradas en la salud pública, particularmente, en el estudio del estilo de vida y los riesgos para la salud.

Luis Ernesto Ocampo Figueroa

Doctor en Ciencias Económico Administrativas y maestro en Negocios y Estudios Económicos por la Universidad de Guadalajara. Ha trabajado como consultor en desarrollo organizacional y gestión de riesgos tanto en el sector público como el privado. Colaborador en iniciativas, como el Instituto para el Desarrollo y la Innovación de la Tecnología en la Pequeña y Mediana Empresa, el Observatorio Tecnológico, Hospital Pyme y la Plataforma Economía Jalisco. Actualmente es profesor investigador en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas y coordinador de la maestría en Negocios y Estudios Económicos de la Universidad de Guadalajara. Sus investigaciones se centran en el éxito empresarial y la internacionalización de pequeñas y medianas empresas.

Luz Celina Camarena Romero

Maestra en Relaciones Internacionales, Seguridad y Defensa por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos. Investigadora y especia-

lista en seguridad y defensa nacionales, crimen organizado transnacional y migración irregular. Ha sido docente en el Colegio de Defensa Nacional, el Centro de Estudios Superiores Navales, la Universidad de Guadalajara y la Universidad de Ciencias de la Seguridad de Monterrey. Actualmente, forma parte del consejo asesor en seguridad del Seminario Universitario sobre Democracia, Defensa, dimensiones de la Seguridad e Inteligencia de la Universidad Nacional Autónoma de México, y es integrante del grupo de especialistas del Centro de Estudios Estratégicos y Aeroespaciales de Chile.

Luz Orieta Rodríguez González

Es doctora en Ciencias Económico Administrativas por la Universidad de Guadalajara, maestra en Ciencias en Economía Agrícola por la Universidad Autónoma Chapingo y licenciada en Economía por la UdeG. Es profesora del Departamento de Métodos Cuantitativos del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Cuenta con perfil del Programa para el Desarrollo Profesional Docente y forma parte del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Su línea de investigación es desarrollo rural y regional.

Mara Nadiezhda Robles Villaseñor

Doctora en Cooperación e Intervención Social por la Universidad de Oviedo y maestra en Políticas Públicas Comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Profesora investigadora titular en la Universidad de Guadalajara, forma parte del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Fue secretaria de Educación del Distrito Federal, directora y fundadora de la Escuela de Administración Pública del Distrito Federal; diputada federal en la LVI Legislatura y diputada local en las LXII y LXIII Legislaturas del Congreso del Estado de Jalisco. Asimismo, fue rectora del Centro Universitario de los Altos. Actualmente es rectora del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas.

Marcos Pablo Moloeznik Gruer

Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares. Profesor investigador de estudios políticos en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Primer académico no estadounidense en ser acreedor del William J. Perry Award for Excellence in Security and Defense Education, en la categoría individual.

Mario Córdova España

Doctor en Ciudad, Territorio y Sustentabilidad y maestro en Ciencias de la Arquitectura con especialidad en Urbanismo y Desarrollo por la Universidad de Guadalajara (UdeG). Maestro en Planificación, Economía y Operación del Transporte Urbano y Metropolitano por la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Profesor investigador de la UdeG y actualmente es director del Instituto de Investigación de Movilidad Urbana Sustentable de la misma universidad. Además, es consejero experto de la Asociación Latinoamericana de Sistemas Integrados para la Movilidad Urbana Sustentable.

Martin Guadalupe Romero Morett

Doctor en Economía Global y Educación Comparada en la Universidad de Nueva York, maestro en Política, Gobierno y Administración en la Universidad de Washington, especialista en Ciencia y Tecnología en América Latina por la Universidad de las Naciones Unidas y licenciado en Economía en la Universidad de Guadalajara y en Ciencias de la Comunicación por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Fue distinguido por el premio Mark Diamond Research Grand que otorga la Universidad de Nueva York. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Se dedica a la gestión administrativa y a la docencia. Actualmente es director de la División de

Economía y Sociedad del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas.

Máximo Ernesto Jaramillo-Molina

Doctor en Sociología por el Colegio de México. Maestro en Ciencias Sociales y licenciado en Economía, ambos por la Universidad de Guadalajara (UdeG). Profesor investigador en la UdeG, miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Senior Atlantic Fellow del International Inequalities Institute de la London School of Economics. En la UdeG coordina el Observatorio de Desigualdades.

Miriam Partida Pérez

Doctora en Genética Humana. Profesora investigadora adscrita al Departamento de Ciencias Médicas del Centro Universitario de la Costa de la Universidad de Guadalajara e integrante del cuerpo académico UDG-CA-1076-Determinantes de la salud. Forma parte del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Sus principales líneas de investigación son contribución genética en las condiciones humanas y factores determinantes de la salud no modificables.

Nancy García Vázquez

Doctora en Investigación en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales. Profesora investigadora del Departamento de Políticas Públicas de la Universidad de Guadalajara (UdeG). Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Investigadora del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción de la UdeG. Sus líneas de investigación se vinculan con la evaluación y análisis de políticas públicas, la rendición de cuentas y fiscalización superior, los procesos electorales y representación política de las mujeres.

Natalia Mendoza Servín

Maestra en Transparencia y Protección de Datos Personales por la Universidad de Guadalajara (UdeG). Especialista como secretaria del Poder Judicial de la Federación, en estudios de género por la Universidad Pedagógica Nacional y en responsabilidades administrativas y sistema nacional anticorrupción del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Coordinadora de Transparencia y Archivo General de la UdeG y profesora en la misma Casa de Estudios, profesora en el Tecnológico de Monterrey, vocal en la mesa directiva de la Asociación Latinoamericana de Archivos y en el Grupo de Trabajo sobre acceso a la información y transparencia de la misma asociación, en representación de la UdeG. Fue comisionada del Instituto de Transparencia, Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Jalisco.

Patricia Noemí Vargas Becerra

Doctora en Estudios de Población y maestra en Demografía por El Colegio de México, y licenciada en Medicina por la Universidad de Guadalajara (UdeG); además de contar con una especialidad en Geodemografía en la Universidad Charles de Praga. Profesora investigadora y jefa del Departamento Materno Infantil del Centro Universitario de Tlajomulco. Fue directora del Centro de Estudios de Población del Departamento de Estudios Regionales de la UdeG. Ha sido miembro del Consejo Consultivo Ciudadano para la Política de Población del Consejo Nacional de Población, del Consejo Consultivo Académico del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Asimismo, fue presidenta de la Sociedad Mexicana de Demografía. Ha colaborado con el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, el Consejo Nacional de Población, el Banco Mundial y del Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y la Universidad Nacional Autónoma de México, en temas sobre población y desarrollo.

Paulo Alberto Carrillo Torres

Doctor en Desarrollo de Competencias Educativas, maestro en Negocios y Estudios Económicos y licenciado en Economía. Profesor del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. Se ha desempeñado como secretario académico y administrativo del Centro Universitario de los Altos; como coordinador de la Unidad de Apoyo para la Gestión de Fondos del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Ha sido asesor de presupuesto educativo y secretario técnico de la Comisión de Educación Pública de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Actualmente es secretario administrativo del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas.

Silvana Mabel Núñez Fadda

Forma parte del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores. Es directora del Laboratorio de Investigación Infantojuvenil y Familiar, profesora de la licenciatura en Psicología en el Centro Universitario de la Costa, integrante del Núcleo Académico del doctorado en Ciencias para el Desarrollo, la Sustentabilidad y el Turismo, y del cuerpo académico UDG-CA-1076-Determinantes de la salud.

Susana Gabriela Muñiz Moreno

Doctora en Sociología por la Universidad Estatal de Nueva York y maestra en Estadística por la Universidad de Manchester. Fundadora de la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México. Ha trabajado para los Gobiernos de la Ciudad México y de Jalisco. Su trabajo se ha centrado en la gobernanza y el proceso de construcción y evaluación de las políticas públicas, particularmente en el ámbito educativo. Sus áreas de especialidad son el feminismo institucional, la construcción y uso de indicadores, y la teoría sociológica. Actualmente es secretaria académica del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas.

Tadeo Eduardo Hübbe Contreras

Doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la Universidad de Salamanca y abogado por la Universidad de Guadalajara (UdeG). Se especializa en crimen organizado, corrupción y terrorismo. Se ha desempeñado como director de división en los centros universitarios de la Ciénega y Tonalá; como secretario administrativo en los centros universitarios de Tonalá y Tlajomulco, y como coordinador de carrera de Derecho en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Actualmente es secretario administrativo en el Sistema de Educación Media Superior de la UdeG, profesor investigador en la misma casa de estudios miembro del cuerpo académico UDG-CA-1188-Estudios multidisciplinares de la seguridad humana y profesor honorífico de la Universidad del Gran Rosario.

Víctor Hugo García Benítez

Maestro en Políticas Públicas y licenciado en Derecho por la Universidad de Guadalajara. Cuenta con un diplomado en Alta Especialización en Medios de Defensa Fiscal por el Instituto Mexicano de Análisis Tributario y una pasantía en el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco. Se ha desempeñado como abogado auxiliar en el Corporativo Tributario Blumen S.C; abogado analista de lo contencioso en el Servicio de Administración Tributaria; asesor y consultor en el manejo de redes sociales y mercadotecnia digital, y asesor y evaluador de contenido digital en Lionbridge. Realiza investigaciones relacionadas con gobierno digital e inteligencia artificial en el sector público.

Coordinación editorial

Iliana Ávalos González

Cuidado editorial

Alejandra Canela Hermosillo

Diseño y diagramación

Javier Salazar Acosta

Propuestas para el futuro de Jalisco 2024-2030

se terminó de editar en mayo de 2025,
en las oficinas de la Editorial Universidad de Guadalajara,
Ingeniero Hugo Vázquez Reyes 39
interior 32-33, Industrial los Belenes
45150, Zapopan, Jalisco

Para su composición se utilizaron las familias
tipográficas Arno Pro, diseñada por Robert Slimbach,
y Ubuntu, diseñada por Dalton Maag.