

Jalisco a futuro 2050

Jalisco mañana



Eje 1. Gobierno eficiente y política democrática



Ricardo Villanueva Lomeli
Rectoría General

Héctor Raúl Solís Gadea
Vicerrectoría Ejecutiva

Guillermo Arturo Gómez Mata
Secretaría General

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

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

Sayri Karp Mitastein
Dirección de la Editorial

Primera edición, 2024

Coordinación general
César Omar Avilés González

Coordinación académica y edición
Adrián Acosta Silva
Sandra Judith Gómez González

© **Textos**

César Omar Avilés González, Adrián Acosta Silva, Mauricio Merino Huerta, Paula Ramírez Höhnne, Héctor Raúl Solís Gadea, Mónica Montañó Reyes, Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez, David Gómez Álvarez Pérez, María Azucena Salcido Ledezma, Gilberto Ramón Guevara Niebla, Edson Eduardo Navarro Meza, Juan Carlos Silas Casillas, Jordi Planas Coll, José Navarro Cendejas, María Isabel Enciso Ávila, Dulce María Zúñiga Chávez, Francisco Estrada Medina, Cristina Guadalupe Palomar Vereá, Enrique Provencio Durazo, Antonio Sánchez Bernal, Moisés Alejandro Alarcón Osuna, Carlos Eduardo Barba Solano, César Augusto Ricardi Morgavi, José Igor Israel González Aguirre, David López García, Luz Orieta Rodríguez González, Francisco Javier López Ballesteros, Nancy García Vázquez, Antonio Ruiz Porras, Javier Emmanuel Anguiano Pita, María Julia Carabias Lillo, Sergio Graf Montero, Eduardo Santana Castellón, Patricia Noemi Vargas Becerra, Edith Yolanda Gutiérrez Velázquez, Alejandro Isidoro Canales Cerón, Alfredo de Jesús Celis de la Rosa, Enrique Cabrero Mendoza, Claudia del Carmen Díaz Pérez, Yolanda Martínez Mancilla, Sandra Judith Gómez González, Sergio López Ayllón, José Antonio Caballero Juárez, Jorge Ramírez Plascencia, Marcos Pablo Moloznik, Arturo Villarreal Palos.

 **CENTRO DE ESTUDIOS
ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO**

César Omar Avilés González
Dirección

Adrián Acosta Silva
**Coordinación del proyecto
Jalisco a Futuro**

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

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

D.R. © 2024, Universidad de Guadalajara



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

www.editorial.udg.mx
publicaciones.udg.mx

ISBN Obra completa 978-607-581-189-5
ISBN Vol. II. 978-607-581-191-8

Mayo de 2024

Hecho en México
Made in Mexico

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

Índice

- 9 Presentación**
César Omar Avilés González
- 11 Introducción. Jalisco 2050: una política para el futuro**
Adrián Acosta Silva
- 39 Eje 1. Gobierno eficiente y política democrática**
- 43 Escenarios imaginarios sobre el futuro del gobierno y la democracia**
Mauricio Merino Huerta
- 65 El expediente electoral de Jalisco**
Paula Ramírez Hóhne
- 87 El futuro de la democracia no está escrito**
Héctor Raúl Solís Gadea
- 115 Los partidos políticos**
Mónica Montaña Reyes
- 141 El futuro del gobierno digital**
Edgar A. Ruvalcaba-Gómez
- 171 El futuro de la burocracia**
David Gómez-Álvarez
Azucena Salcido
- 189 Eje 2. Cohesión social para el desarrollo**
- 193 Educación y cohesión social**
Gilberto Guevara Niebla
- 211 ¿Está maldito el futuro de la educación media y superior en Jalisco?**
Eduardo Navarro Meza

- 243 La educación básica**
Juan Carlos Silas Casillas
- 277 La relación entre educación y trabajo**
Jordi Planas Coll
José Navarro Cendejas
María Isabel Enciso Ávila
- 315 Perspectivas de las políticas culturales**
Dulce María Zúñiga
Francisco Estrada
- 331 El orden de género del futuro**
Cristina Palomar Vereá
-
- 365 Eje 3. Prosperidad y bienestar**
- 369 El futuro económico de México**
Enrique Provencio Durazo
- 393 Perspectiva de la economía**
Antonio Sánchez Bernal
Moisés Alarcón Osuna
- 423 El futuro de las desigualdades**
Carlos Barba
César Augusto Ricardi Morgavi
- 463 Futuros inciertos de la juventud de mediados del siglo XXI**
Igor Israel González Aguirre
- 489 Tendencias en la evolución de la estructura urbana e implicaciones para la calidad de vida**
David López-García
- 513 El sector rural. Consideraciones para su futuro**
Luz Orieta Rodríguez González
Francisco J. López Ballesteros
- 541 Desempeño económico 2023-2060. Una propuesta metodológica**
Antonio Ruiz Porras
Nancy García Vázquez
Javier Emmanuel Anguiano Pita

581 Eje 4. Sustentabilidad, población y territorio

- 585 Retos hacia un futuro sustentable**
Julia Carabias Lillo
- 607 El medioambiente. Acciones hoy por un mañana posible**
Sergio Graf Montero
Eduardo Santana Castellón
- 655 El futuro de la población. Hacia un nuevo ciclo demográfico**
Patricia Noemí Vargas Becerra
Edith Y. Gutiérrez Vázquez
Alejandro I. Canales
- 703 La salud. Desafíos, tendencias y prospectiva**
Patricia Noemí Vargas Becerra
Alfredo de Jesús Celis de la Rosa

735 Eje 5. Ciencia, tecnología e innovación

- 739 La política de ciencia y tecnología en el futuro de México. La agenda pendiente**
Enrique Cabrero Mendoza
- 767 Desafíos, escenarios y trayectorias de la innovación**
Claudia Díaz
- 795 La estrategia digital**
Yolanda Martínez Mancilla
Sandra Judith Gómez González

823 Eje 6. Seguridad pública y justicia penal

- 827 El futuro de la seguridad y la justicia en México**
Sergio López Ayllón
José Antonio Caballero Juárez
- 857 El futuro de la violencia organizada**
Jorge Ramírez Plascencia
- 877 La seguridad pública. Futuro y escenarios**
Marcos Pablo Moloeznik
- 903 El futuro de la seguridad pública y la justicia penal**
Arturo Villarreal Palos

923 Conclusiones

***Jalisco mañana.* Consideraciones finales,
escenarios y recomendaciones**

Adrián Acosta Silva

1051 Autores

Presentación

— César Omar Avilés González

El proyecto Jalisco a Futuro (JAF) es resultado de la iniciativa formulada en 1998 por el licenciado Raúl Padilla López (1954-2023) para convertirlo en uno de los ejes distintivos del trabajo institucional del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (CEED) de la Universidad de Guadalajara (UdeG). Desde hace un cuarto de siglo, JAF se ha consolidado no solo como uno de los proyectos pioneros de prospectiva en el estado, sino que también ha contribuido con diagnósticos profundos y propuestas específicas para el desarrollo de la economía, la cultura, la política y la sociedad de Jalisco.

En tres ejercicios previos (1999, 2013 y 2019), el proyecto ha hecho aportaciones valiosas en distintos campos de la acción pública en la entidad. Mediante la invaluable y generosa colaboración de un equipo multidisciplinario de académicas y académicos universitarios, JAF se ha convertido en un referente de los estudios sobre los diversos problemas del desarrollo contemporáneo de los jaliscienses, a través de la aplicación de distintos enfoques y metodologías dirigidas no solo a comprender la complejidad de dichos problemas, sino también a identificar prioridades estratégicas y acciones puntuales para resolverlos. En ese sentido, JAF no es solo un estudio académico dirigido a especialistas, sobre todo constituye un ejercicio dirigido a ciudadanos y gobernantes motivado por el interés de examinar a fondo los problemas sociales contemporáneos desde una perspectiva de política y acción pública.

Jalisco a futuro 2050 es el cuarto ejercicio de actualización del proyecto iniciado a finales del siglo XX. Nuevamente, un amplio y representativo grupo de académicas y académicos fue convocado para actualizar datos, evolución de problemas, déficits acumulados y emergentes, así como logros alcanzados a lo largo del siglo XXI. Asimismo, es un esfuerzo de prospectiva estratégica dirigido a la identificación de los posibles escenarios futuros de los distintos campos de la acción pública organizada, ubicando como horizonte temporal de referencia el año 2050. Los

múltiples cambios políticos, sociales, económicos y tecnológicos experimentados a lo largo del último cuarto de siglo en Jalisco se combinaron con un evento de dimensiones, alcances y profundidad sin precedentes en la historia moderna del país y del mundo: la pandemia provocada por la irrupción súbita de la covid-19. En muchos sentidos, la crisis pandémica alertó nuevamente a científicos, gobiernos y sociedades sobre los riesgos del presente que pueden alterar de manera significativa los escenarios del futuro.

El futuro no está escrito. El futuro es una construcción humana compleja, conflictiva y contradictoria, siempre sujeta al principio de incertidumbre. Pero el conocimiento es la base para reducir los umbrales del azar, de la fortuna y de lo inesperado en las trayectorias humanas, un esfuerzo racional encaminado a proveer de información e imaginación la construcción de escenarios favorables o menos riesgosos para la vida en sociedad. Esta es la premisa básica de *Jalisco mañana*. En las páginas de este libro se encuentra una combinación de datos, ideas y propuestas encaminadas para reimaginar los posibles futuros de Jalisco, pero también para identificar las acciones y políticas que puedan fortalecer la prosperidad, la democracia y el bienestar de la sociedad en los años por venir. En otras palabras, y para decirlo en breve, es una apuesta para construir un mejor futuro para las y los jaliscienses del siglo XXI.

Introducción.

Jalisco 2050: una política para el futuro

— Adrián Acosta Silva*

Pensar el futuro es invariablemente un ejercicio de reflexión, cálculo e imaginación. Se alimenta de emociones, expectativas y anhelos, de temores e ilusiones, de creencias y razones, de prejuicios y experiencias. Es una complicada labor intelectual que combina intuiciones y estimaciones, proyecciones y prospectivas, especulaciones y sospechas, conjeturas e hipótesis. Involucra el ejercicio del pensamiento crítico y el compromiso con la formulación de una idea, o ideas, sobre imágenes de escenarios futuros deseables o posibles, indeseados o catastróficos, utópicos o distópicos. En tiempos donde la incertidumbre gobierna el ánimo público, pensar en el futuro es un proceso y una herramienta intelectual necesaria para enfrentar la crónica ansiedad humana sobre la multiplicidad e inevitabilidad de las incertidumbres, pero también para impulsar la acción organizada de individuos, instituciones y sociedades.

En ejercicios anteriores del proyecto Jalisco a Futuro (JAF) (1999, 2013, 2019) se formularon diagnósticos actualizados, hipótesis de futuros, escenarios riesgosos, posibles o deseables, y propuestas específicas de acción para influir en la discusión pública y en las decisiones de gobierno. A través de metodologías diversas (*focus groups*, métodos *delphi*, talleres de prospectivas, proyecciones estadísticas, seminarios de discusión, enfoques de causalidad), cada uno de los ejercicios de actualización convocaron a decenas de especialistas, ciudadanos interesados, funcionarios gubernamentales, líderes empresariales, políticos y sindicales, organizaciones sociales, y académicos de distintas universidades de Jalisco, a reflexionar y aportar ideas, definir problemas y posibles soluciones para el desarrollo económico, político y social equilibrado de Jalisco. De manera extraordinaria, y a raíz de la crisis pandémica mundial que padecimos de manera especialmente aguda entre 2020

* Agradezco el apoyo de la doctora Sandra Judith Gómez González, investigadora del CEED adjunta del proyecto JAF, en la elaboración de esta introducción.

y 2021, el proyecto JAF convocó a un grupo de expertos para realizar reflexiones de coyuntura para vislumbrar posibles escenarios futuros pospandémicos para Jalisco (Acosta y Avilés, 2021).

En todos los casos, y a pesar de las incertidumbres propias de una coyuntura crítica inédita, JAF es un ejercicio que parte de la premisa del valor público del conocimiento científico y técnico para el desarrollo sociocultural, económico y político de las sociedades contemporáneas. La información especializada y el conocimiento básico y aplicado que producen las universidades, centros y organizaciones del conocimiento tanto públicas como privadas son recursos valiosos para comprender y resolver los problemas de sociedades complejas. Permiten a gobiernos nacionales, estatales y locales, a organizaciones civiles, empresas y ciudadanos, orientar sus decisiones y políticas a partir del conocimiento disponible y sistemático de los problemas de la agenda social.

El nuevo proyecto de actualización de JAF parte de estos antecedentes, experiencias y premisas básicas. Para ello, se propuso desde comienzos del 2023 la organización de un ejercicio prospectivo que convocara nuevamente a algunas de las voces más lúcidas y reconocidas de nuestra sociedad para pensar, nuevamente, sobre el futuro. Se trata de un esfuerzo de reflexión que permita identificar posibles escenarios futuros de la sociedad jalisciense hacia el año 2050, pero también un nuevo ejercicio colectivo para explorar rutas y líneas de acción factibles para influir en las decisiones políticas y de políticas públicas que indiquen no solo los “qué” o los “por qué”, sino también los “cómo”, los “cuándo” y los “bajo qué condiciones” de la acción pública organizada.

Por “escenario” se entiende aquellas situaciones o configuraciones de fuerzas y factores que pueden o podrían caracterizar los rasgos básicos y los comportamientos potencialmente dominantes en los diversos campos, espacios y temas relevantes del futuro de Jalisco. Se asume que todo tipo de futuros probables o posibles son una articulación compleja de redes de problemas y soluciones en contextos de alta o baja incertidumbre. No se trata de formular pronósticos ni de adivinar futuros, sino de identificar tendencias y factores que pueden configurar “situaciones” de los diversos fenómenos sociales hacia el año 2050 en Jalisco. Desde este punto de vista, la formulación de escenarios futuros son fundamentalmente hipótesis de trabajo que contribuyen a señalar riesgos, soluciones y nuevos problemas para la acción pública en el ámbito estatal.

Pero siempre es conveniente tomar precauciones respecto al futuro. Una de ellas es asumir que el presente siempre está poblado de futuros,

es decir, que las fuerzas de cambio, de transformación o de destrucción del futuro ya están entre nosotros, y de su evolución o involución dependerá en buena medida el perfil del futuro de Jalisco. En sentido estricto, se pueden imaginar no uno sino varios posibles futuros jaliscienses en distintos ejes y temas, que podrán expresar la combinación de múltiples factores causales. Como en el presente y el pasado reciente, en esos futuros coexisten diversas fuerzas, tensiones y contradicciones, que imprimen diferentes lógicas de adaptación y comportamientos a la acción pública y la acción de los privados. Tienen que ver con la identificación de contextos, actores y estructuras que influyen o pueden influir en los diversos comportamientos individuales y colectivos. También cuentan factores causales como la fortaleza de las instituciones sociales, económicas y políticas, el perfil de las relaciones sociales, los grados de cohesión o los “clivajes” (brechas, fracturas) que caracterizan la vida en sociedad. La complejidad de la construcción del futuro requiere de la formulación de hipótesis de distintos tipos de futuros, prospectivas alimentadas por datos, por evidencias, pero también por ideas claras en los distintos campos de la acción social.

La prospectiva es algo muy distinto a la futurología. Mientras que este último campo se concentra en relatos metafísicos o pseudocientíficos sobre el porvenir, la prospectiva es una disciplina que se basa en probabilidades o posibilidades de ocurrencia de eventos futuros que pueden determinar el rumbo a mediano o largo plazo de sociedades y gobiernos. Los estudios prospectivos son de dos tipos: los estudios exploratorios y los estudios anticipatorios. Los primeros son de carácter estratégico y se concentran en identificar las tendencias, causas, fuerzas o factores del presente que influyen o pueden influir en la configuración de escenarios posibles, probables o indeseables en un horizonte temporal determinado. Los segundos son de carácter normativo, focalizados en el o los escenarios que son definidos como deseables y que deben o deberían ser alcanzados en algún punto temporal determinado. El nuevo proyecto de actualización de JAF se ubica en el primer tipo de estudios prospectivos: es un esfuerzo multidisciplinario de carácter exploratorio y estratégico, orientado a la configuración de escenarios de futuros posibles o probables que permitan construir agendas y políticas públicas que promuevan la comprensión y resolución de los problemas relevantes de Jalisco en un horizonte situado en el año 2050.

Estas son las premisas básicas de *Jalisco mañana*. El propósito es ofrecer un conjunto de ideas y formulación de situaciones de lo que

podría ocurrir en los diversos entornos económicos, sociales, culturales y políticos de Jalisco en el transcurso de los próximos 26 años (2024-2050). Como en anteriores ejercicios de JAF, no se trata de un ejercicio de clarividencia, de adivinación o una consulta a oráculos contemporáneos de pretensiones proféticas. Es una invitación para pensar el futuro jalisciense mediante la identificación de las fuerzas y tendencias del presente y el pasado reciente, pero también utilizando la imaginación y el cálculo sobre las relaciones entre el principio de incertidumbre propio de la complejidad de las sociedades contemporáneas y los posibles cambios identificables en un horizonte futuro.

El futuro como problema

En tiempos de crisis, la ansiedad por el futuro se incrementa. Frente a la política de las adversidades del presente y el pasado reciente, la carga de las incertidumbres pesan más sobre los hombros de individuos, gobiernos y sociedades. La conflictividad, las tensiones y contradicciones de la vida en común oscurecen los escenarios del futuro, y las visiones distópicas coexisten con las ilusiones de futuros utópicos. Algunos hablan del futuro como una fantasía organizada; otros, como la acumulación de las ruinas del presente. Esas visiones contrastantes suscitan preocupaciones, encienden pasiones, enfrentan fuerzas, despiertan la imaginación y movilizan recursos.

Por ello, la construcción del futuro es siempre un territorio político y de políticas, de incertidumbre y conflicto, donde diversos actores intervienen de manera esporádica o sistemática para tratar de delinear propuestas, proyectos o ideas que influyan en la disminución de los riesgos del futuro, o en la determinación de los factores que pueden potenciar la construcción de escenarios favorables o deseables para sociedades y gobiernos. La premisa básica de todo ejercicio prospectivo es la incertidumbre, lo que significa que cualquier cálculo o ejercicio reflexivo de lo que puede ocurrir en los próximos años se verá alterado por combinaciones de acontecimientos difíciles de anticipar (Van Asselt *et al.*, 2010). Esa es la principal limitante de todos los ejercicios de prospección socioeconómica o política.

Los antiguos consultaban oráculos, miraban las estrellas, concentraban la atención en bolas de cristal, descifraban códigos ocultos en la tierra o en el agua. De ahí surgieron curanderos, clarividentes, magos,

adivinos, sacerdotes, pitonisas, chamanes y brujos, que frecuentemente eran consultados por individuos y gobernantes para tomar decisiones sobre el futuro. Ceremonias y rituales de muy variado tipo expresan formas sociales de organización de diversos sistemas de creencias sobre el futuro, que incluían prácticas de sacrificios de animales y humanos para aplacar la ira de los dioses o para asegurar el bienestar de las comunidades. La noción del futuro como destino, como la inevitable trayectoria de la vida social o de las existencias individuales dirigidas a un solo resultado en el tiempo, luminoso o fatal, era el efecto de la influencia de fuerzas sobrehumanas sobre los comportamientos humanos. Esa es la prehistoria de los métodos prospectivos modernos.

La ruptura con las visiones metafísicas sobre el futuro fue producto de la irrupción de la racionalidad científica que surgió con el Siglo de las Luces. El espíritu de la Ilustración, la ampliación de las fronteras de la ciencia sobre los dominios de la fe, el reconocimiento de que la acción en el presente puede modelar el futuro humano, se constituyeron en el corazón de las teorías del desarrollo que dominaron el siglo XX. La propia idea del futuro como una construcción social y política, y no como producto de influencia de los astros, de los humores de voluntades divinas, o de la influencia de los “espíritus animales” a los que solía referirse Keynes (1965) para diferenciarlos de los “espíritus racionales” en el ámbito de las decisiones de economía y política, se constituyeron en las señas de identidad de los ejercicios prospectivos contemporáneos.

Las visiones dominantes son hoy distintas versiones de una suerte de ingeniería social. La experiencia acumulada, los avances científicos y tecnológicos, los saberes construidos, los intentos exitosos o fallidos de construcción del futuro, los estudios comparados, forman la base dura de los métodos prospectivos modernos. De ahí se derivan los ejercicios clásicos de planeación del desarrollo, el interés por dotar de sentido racional —es decir, con efectos futuros razonablemente deliberados y controlables— a la acción de individuos, gobiernos, instituciones, grupos sociales o empresas. Hoy, la ciencia de datos y la inteligencia artificial se suman a los recursos que los prospectólogos utilizan para identificar tendencias, proyectar escenarios o tomar decisiones en el presente que pueden ayudar a la construcción de escenarios posibles o deseables del porvenir. En algunas de las versiones de moda que se promocionan como vanguardistas, el futuro incluso suele ser visto como el resultado de un algoritmo: el futuro algorítmico. Y eso vende mucho hoy día.

La pandemia y el estancamiento económico, las crisis de las democracias viejas y emergentes, el agotamiento del neoliberalismo económico y el regreso de nuevos populismos políticos, la multiplicación de las incertidumbres, la decepción política acumulada en diversos sectores, son algunos de los factores que han impulsado el interés por el futuro como una ruta de escape a los complejos problemas del presente. Pero la construcción del futuro no es solo un asunto de datos e información, de proyección de tendencias, de consulta a expertos y científicos, de métodos de prospectiva estratégica, o de herramientas de “planeación integral” del desarrollo. No es solo cuestión de oponer al “pesimismo de la inteligencia el optimismo de la voluntad”, como escribió desde una ruinoso cárcel italiana Antonio Gramsci ante el imparable crecimiento del fascismo encabezado por Mussolini en los años treinta de la Europa de la segunda gran guerra.

La construcción del futuro es siempre una hipótesis política y de políticas públicas, que puede ser alimentada tanto por el escepticismo ante la realidad como por el optimismo de la voluntad y de la inteligencia. Es una hipótesis que se puede ayudar de datos e información, pero que es gobernada por el poder de las ideas y la influencia de los intereses, el perfil de las fuerzas visibles e invisibles de la vida pública, y las capacidades de las sociedades y sus instituciones. Cualquier hipótesis de futuros probables, deseables o indeseables, utópicos o distópicos, descansa sobre el piso duro de las ideas, el debate público y la organización política de una sociedad democrática. Y aquí las universidades juegan un papel crucial no solo como instituciones formadoras de profesionales y ciudadanos, sino también como parte de las organizaciones que se dedican a cultivar el conocimiento y la producción de ideas en las diversas áreas y disciplinas científicas y humanísticas.

En circunstancias donde la deliberación política se ha vuelto frecuentemente un lodazal de insultos y descalificaciones, las preocupaciones e incertidumbres sobre el futuro se multiplican. Distinguir y diferenciar el poder de las ideas es una tarea invaluable de las universidades, algo que solo puede encontrarse en ambientes donde la autonomía política e intelectual está enraizada en las libertades de enseñanza y de investigación que distinguen a los políticos de los científicos. Justo por ello, Max Weber afirmaba hace un siglo que “la cátedra no pertenece a los profetas ni a los demagogos”, en clara referencia a los límites que dividen a la política de la ciencia (Weber, 2001). Ese es un reconocimiento del papel de la academia en la problematización del futuro. Frente a las charlatanerías

de temporada, o las certezas de nuevos destinos manifiestos, explorar futuros desde las universidades puede ser una contribución significativa al enriquecimiento de la vida política y cultural de sociedades fatigadas en estos tiempos oscuros.

La construcción del futuro es un ejercicio impreciso de “sombras y siluetas”, como afirmó en algún momento de 1917 Antonio Gramsci (2017). Pero los grandes cambios sociales y tecnológicos experimentados a lo largo del siglo XXI han hecho de los ejercicios prospectivos procesos de una extraordinaria complejidad en sus metodologías, alcances y resultados. La fe en el progreso que caracterizó los estudios sobre el futuro después de la Segunda Guerra Mundial, que aseguraban un nuevo mundo feliz democrático y próspero para todos, con cambios tecnológicos capaces de estructurar un mundo poshumano, con economías globales, fue desplazada por las cíclicas crisis económicas, conflictos políticos y sociales, la Guerra Fría y los reajustes en el orden político mundial (Gray, 2006). A lo largo del siglo XXI, nuevas crisis (migratoria, regresiones autoritarias y autocráticas, cambios en la lógica del trabajo y la educación, la dramática irrupción de la pandemia de la covid-19) fueron procesos que llevaron a lo que los sociólogos denominaron como la sociedad líquida (Bauman, 2000), o, en términos más amplios, como la “era de la resiliencia” (Rifkin, 2022).

Ensayos sobre el futuro: alcances, enfoque y perspectiva

El nuevo proyecto de actualización se planteó desarrollar dos rutas de análisis sobre el futuro de Jalisco. La primera fue convocar a un grupo amplio y representativo de expertos en los diversos campos temáticos y problemas de la entidad, que permitiera problematizar y formular posibles escenarios futuros de cada tema, organizados en seis ejes estratégicos para el desarrollo jalisciense. Esta línea de trabajo fue apoyada por el ejercicio de actualización diagnóstica 2020-2022 de los distintos temas del ejercicio, que aparece publicado como el volumen *Jalisco hoy* del proyecto de actualización de Jalisco a Futuro (JAF). La segunda línea de trabajo es la aplicación de una encuesta de opinión entre los ciudadanos que permita identificar las percepciones y representaciones del futuro; los anhelos, las expectativas y los temores de los jaliscienses respecto a diversos problemas de la entidad. Ambas aproximaciones permitirán es-

tablecer relaciones entre percepciones, representaciones y conocimiento sobre los posibles escenarios futuros de la sociedad jalisciense en un horizonte temporal situado en el año 2050.

El ejercicio diagnóstico, prospectivo y demoscópico considerado en este nuevo esfuerzo de actualización de JAF pretende combinar el saber experto de los científicos con las percepciones de la ciudadanía sobre el futuro social, asumiendo que las perspectivas sobre los distintos temas son heterogéneas, que obedecen tanto a las características de cada tema considerado como a las posiciones y experiencias vitales de los individuos encuestados. Las cuestiones centrales propuestas como objetos de reflexión de las distintas colaboraciones incluidas en la obra fueron las siguientes:

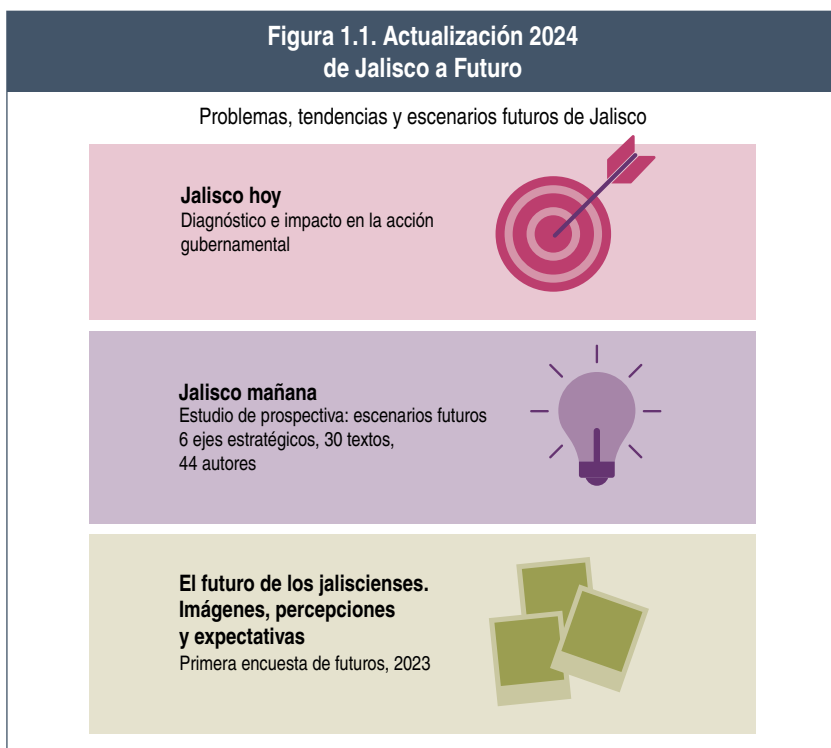
- ▶ A partir del presente y el pasado reciente de Jalisco (2000-2023), ¿qué tipo de escenarios futuros pueden imaginarse para el periodo 2030-2050?
- ▶ ¿Cuáles son los problemas estratégicos acumulados y emergentes de Jalisco, sus causas y posibles efectos?
- ▶ ¿Qué factores causales explican esos problemas?
- ▶ ¿Qué ideas, propuestas o recomendaciones pueden formularse para construir futuros deseables o posibles para la sociedad jalisciense?

Para explorar estas cuestiones, se invitó a diversos actores a una reflexión organizada en seis grandes ejes, que contienen 30 temas clave de los escenarios futuros de Jalisco. Para ello, se convocó a 44 académicas y académicos universitarios para elaborar ensayos sobre los problemas y escenarios futuros de los distintos temas seleccionados. Se trata de mujeres y hombres que son expertos en sus disciplinas y campos del conocimiento, y que se constituyen en voces autorizadas sobre algunos de los temas estratégicos que configuran cualquier futuro imaginable de México y Jalisco.

El objetivo del proyecto de actualización es identificar los escenarios futuros de Jalisco hacia el año 2050, organizados en ejes generales y temas estratégicos. Por supuesto, no se trata de una visión exhaustiva de todos los temas y problemas del Jalisco contemporáneo, sino de la selección de algunos temas que en los anteriores ejercicios prospectivos de JAF ya fueron abordados, pero que se ampliaron con temas y subtemas que se han colocado en los años recientes en la agenda de la discusión pública nacional, estatal y local en México y a nivel internacional. Se asume desde el principio que las fronteras entre ejes y temas son difusas,

que hay una interconexión profunda en varios de esos enlaces, pero que es posible diferenciar esas fronteras con alguna claridad. Los recortes temáticos específicos fueron definidos por los propios autores y autoras del ejercicio, quienes abordan sus temas con libertad en torno a los enfoques y estilos específicos que permiten formular futuros hipotéticos, posibles, deseables o indeseables. Como se muestra en los textos aquí reunidos, la utilización de datos, las proyecciones estadísticas, la formulación de ideas, el enunciado de rasgos claros o difusos de los posibles escenarios de Jalisco, o la definición de decisiones críticas y propuestas de acción pública para alcanzar escenarios deseables y posibles para el desarrollo equilibrado de la sociedad jalisciense, configuran el cuerpo del conjunto de los textos de *Jalisco mañana*.

Estos ejercicios temáticos proporcionan contenidos e insumos valiosos para imaginar el futuro de Jalisco y los desafíos, problemas y causalidades que pueden identificarse para comprender su complejidad. Asimismo, constituyen esfuerzos intelectuales dirigidos a la construcción de herramientas e instrumentos de una gobernanza anticipatoria para la organización de la acción pública en nuestro estado.



Definiciones conceptuales básicas

Objetivos

- ▶ Elaborar un ejercicio de prospectiva estratégica sobre los posibles escenarios futuros del desarrollo de Jalisco considerando como punto de referencia el año 2050.
- ▶ Identificar escenarios alternativos (tendenciales, deseables, catastróficos) en cada uno de los temas y problemas seleccionados, que permitan formular orientaciones, sugerencias o recomendaciones de políticas públicas estratégicas en el ámbito estatal.

Premisas generales

- ▶ Reconocimiento del valor público de la información y el conocimiento científico que producen las universidades para comprender y resolver problemas socialmente relevantes.
- ▶ Aportaciones cognoscitivas pertinentes como insumos para la toma de decisiones gubernamentales colectivamente vinculantes a través de procesos de planeación, políticas públicas y programas de gobierno en las escalas estatal y municipal.
- ▶ El ejercicio de prospectiva como recurso para la discusión, el debate y la reflexión pública de actores políticos, gubernamentales y no gubernamentales, ciudadanos interesados y organizaciones civiles.
- ▶ JAF como proyecto que combina conocimiento experto e imaginación prospectiva de las autoras y autores invitados. Esfuerzo organizado para relacionar problemas, causas y posibles escenarios futuros de Jalisco en seis ejes estratégicos.

Temporalidad y espacialidad: Jalisco 2050

El horizonte temporal de la actualización del ejercicio prospectivo de JAF es el año 2050. Se considera que en las próximas dos o tres décadas se definirán (o redefinirán) los rasgos de Jalisco en sus distintas dimensiones, escalas y problemas. Las características del presente y las tendencias observadas del pasado reciente (2000-2022) influirán de manera considerable en la configuración de los posibles escenarios futuros de la sociedad y el Gobierno de Jalisco.

Aunque el foco de atención son los temas y problemas de Jalisco, es claro que existe una fuerte influencia nacional e internacional en los

problemas del presente y el futuro de los jaliscienses. Es importante la selección de las variables contextuales que se consideran estratégicas para la prospección de los problemas críticos de la entidad en cada campo de la acción pública.

Problemas críticos: un enfoque de prospectiva estratégica basado en relaciones de causalidad

El enunciado de los problemas críticos es el punto de partida del ejercicio de actualización JAF 2050. Por “problemas críticos” se entienden aquellas situaciones que plantean un desafío estructural al mejoramiento de las condiciones socioinstitucionales de la población jalisciense en sus diversos territorios y espacios de acción. Se sugiere formular no más de tres problemas críticos por cada tema, incorporando no solo una descripción sintética del mismo (historicidad, naturaleza, dimensiones, profundidad), sino también los factores causales que los producen.

El enfoque de prospectiva estratégica es el propuesto para el nuevo ejercicio de JAF. Consiste en la identificación de logros, déficits y tendencias de largo plazo en el ámbito estatal que permitan formular esfuerzos de “gobernanza anticipatoria” (uso de ciencia de datos e indicadores) mediante la elaboración de propuestas de posibles escenarios futuros para Jalisco.

Asimismo, se utiliza en varios casos un enfoque de política pública basada en evidencia para la descripción y el análisis de los problemas críticos. Este enfoque consiste en acompañar el enunciado de los problemas con la información y el conocimiento disponibles (datos), con el propósito de establecer las relaciones de causalidad con sus posibles tendencias y soluciones en un horizonte de escenarios futuros (CEED-UdeG, 2019).

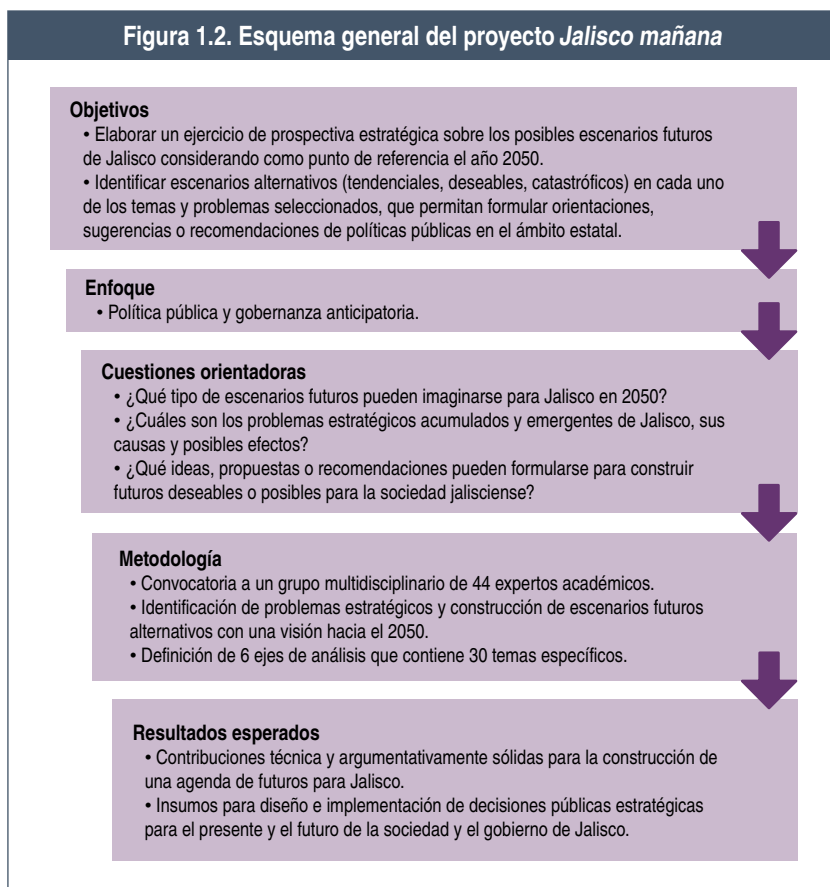
Escenarios como representaciones de futuros

El método de escenarios es común en los ejercicios prospectivos contemporáneos. Un escenario puede ser definido como una imaginaria situación futura en la cual intervienen e interactúan diversas instituciones, actores y recursos (cognoscitivos, tecnológicos, financieros) frente a problemas públicos relevantes o estratégicos. Usualmente, se clasifican por lo menos tres tipos de escenarios: *tendencial* (o inercial),

pesimista (o catastrófico) y *deseable* (u optimista) (CEED-UdeG, 2013). El primer tipo consiste en proyectar posibles resultados futuros si las cosas no cambian. El segundo se concentra en identificar situaciones donde los efectos no deseados o perversos de las acciones o inacciones públicas configuran situaciones sociales catastróficas. El tercero supone la resolución fundamentalmente exitosa de los problemas públicos identificados en cada campo de políticas (educación, medio ambiente, seguridad y demás).

Diversos autores de estudios prospectivos advierten que el método de escenarios tiende a construir diversas representaciones de futuros alternativos, pero también el camino o las rutas (políticas, decisiones, estrategias, acciones) que conduzcan a su cristalización. Su objetivo es poner en evidencia las tendencias y los gérmenes de ruptura del entorno. Distinguen dos grandes tipos de escenarios: 1. exploratorios, que parten de tendencias pasadas y presentes y conducen a futuros verosímiles, y 2. de anticipación o normativos. Ambos contruidos a partir de imágenes alternativas del futuro, que *se conciben de un modo retrospectivo*; se narran como si fuera historia. Estos pueden ser tendenciales o contrastados, según se tome en cuenta su evolución. Para ello, sugieren: 1. delimitar el sistema y su entorno, 2. determinar las variables esenciales, 3. identificar los actores relevantes y sus estrategias de acción (Godet *et al.*, 2000). En consecuencia, la descripción de escenarios que se despliegan en este ejercicio consiste en narrarlos como si ya se viviera ese futuro, hacia el año 2050. La narrativa evita una posición normativa; no se especula sobre el *cómo deberían* ser las cosas, sino *cómo tal vez acontecerán* (Attali, 2007).

Figura 1.2. Esquema general del proyecto *Jalisco mañana*



Contenido del libro

Como se comentó antes, la estructura de *Jalisco mañana* está organizada en seis ejes estratégicos que contienen un total de 30 temas específicos. Las 44 autoras y autores que participan en la obra exponen de manera sintética un breve diagnóstico de cada tema, que permite elaborar algunos escenarios futuros, así como en muchos de los casos formular ideas, alertar riesgos, o contribuir con propuestas o recomendaciones de acción pública para enfrentar los problemas actuales o emergentes en los distintos ejes seleccionados. Dada la naturaleza compleja de la imaginación de futuros, el tono general de los capítulos incluidos es el del ensayo, un género que permite articular el rigor analítico con la ima-

ginación prospectiva. En conjunto, los textos ofrecen claves estratégicas para pensar los posibles escenarios futuros de Jalisco (inerciales, catastróficos, posibles, deseables), así como los principales desafíos, riesgos y oportunidades que se desprenden en cada caso para la sociedad y el gobierno estatal.

El supuesto de base de todo el ejercicio es que Jalisco no se puede pensar en un contexto de vacío nacional o internacional. Buena parte de los problemas del presente jalisciense son también problemas de carácter nacional (inseguridad, violencia, desigualdad, narcotráfico) o internacional (cambio climático, migración, crisis de las democracias pluralistas, nuevas epidemias de salud pública), aunque las expresiones de esos problemas tienen un inevitable matiz regional y local debido a factores históricos, sociales o políticos específicos. Por ello, en cada eje se incluye una visión general a cargo de un autor o una autora sobre la problemática nacional e internacional, las agendas en juego, el peso de los problemas en el presente o en el pasado reciente, y algunas de sus perspectivas futuras. Ello permite comprender de mejor manera las especificidades de la sociedad jalisciense, sus tensiones actuales y los desafíos del porvenir.

Eje 1. Gobierno eficiente y política democrática

Los escenarios a futuro sobre la situación política y de gobierno se desarrollan desde el análisis y la observación de situaciones y comportamientos políticos y gubernamentales. En este eje, autoras y autores describen el pasado, el presente y un futuro basado en datos y experiencias sociales. Mauricio Merino analiza el presente político del país de cara a los próximos comicios electorales federales y estatales de junio de 2024, y describe a través de los escenarios los posibles y muy probables contextos a los que México se enfrentará después de las elecciones en el corto plazo y en continuidad de esta administración para los próximos años. Del escenario deseable se pueden extraer enunciados que se traducen en recomendaciones de política pública que, en el mejor de los casos, se lograrían en el largo plazo. Un ejemplo de ello es la instauración de un congreso constituyente para revisar la Constitución política, la consolidación de sistemas de transparencia y de combate a la corrupción, y una reforma fiscal progresiva.

En este mismo eje, para el contexto estatal, Paula Ramírez Höhne desarrolla el tema del futuro electoral. En primer lugar realiza un re-

cuento de la experiencia electoral en Jalisco desde el año 1813, con la primera elección de Jalisco, y hasta los ejercicios actuales. La premisa que guía este texto es que la construcción del Estado federal, representativo, republicano y democrático se debe principalmente a ciertos momentos clave electorales, como la organización de elecciones populares. A partir de esta reflexión plantea los principales retos y tendencias que seguirán en el mediano y largo plazo: la marcada participación de la mujer en cargos de elección, la inclusión de nuevos votantes en el extranjero, personas en centros penitenciarios, personas con discapacidades que limiten su movilidad, entre otros.

El futuro de la democracia en Jalisco no está escrito. En su ensayo, Héctor Raúl Solís Gadea reflexiona sobre el estado actual de la democracia en México y el estado de Jalisco, partiendo de que el país se encuentra en la categoría de democracia de bajo nivel, de acuerdo con el marcador de democracia liberal V Dem 2021. Su análisis se centra en la democracia imperfecta y la mostrada incapacidad de los gobiernos de cumplir sus promesas; sumado a esto, las preocupaciones de la sociedad sobre inseguridad y pobreza son los aspectos que explican la insatisfacción con la democracia. Entre sus conclusiones menciona que, a pesar de todas sus carencias e insuficiencias, y de que se encuentra amenazada por una crisis, la democracia en Jalisco no ha muerto, aún está vigente, sigue habiendo oposición al poder de los gobernantes, y porque los niveles de participación en las elecciones sigue siendo razonablemente eficaz, aunque han caído de manera ligera en los últimos veinte años. Escenario que permite la estabilidad necesaria para las propuestas que realiza acerca de la reconstrucción de una agenda pública en sintonía con las aspiraciones y demandas de la ciudadanía, entre otras.

El capítulo sobre partidos políticos de Mónica Montaña Reyes ofrece un aporte teórico y empírico para su estudio desde la visión prospectiva a través de tres problemas críticos: a) los cambios en el reclutamiento de las candidaturas, b) las transformaciones de los votantes y militares, y c) la transformación organizativa de partidos de masa a *challengers*. Para cada uno de estos tres problemas se construyen tres escenarios y se realizan recomendaciones de política pública para alcanzar el panorama deseable y optimista o, por lo menos, evadir el catastrófico. La autora señala la importancia de explorar con más detalle la naturaleza de múltiples niveles del populismo o localismo que comienzan a desarrollarse como estrategias de los partidos políticos y enfatiza el seguimiento por hacerse, y la atención que se debería poner, desde distintos enfoques, al

uso de la inteligencia artificial, las redes sociales y los *smartphones*, que evolucionarán de manera acelerada.

El gobierno, en todos sus niveles, se verá atravesado por el uso de las tecnologías de la información, la irrupción de la inteligencia artificial y el uso de algoritmos en la toma de decisiones de política pública. Sobre esto reflexiona Edgar Ruvalcaba en su ensayo titulado “El futuro del gobierno digital”, en el que propone una visión a futuro de lo que puede ser el gobierno estatal que se centra en el elemento “desarrollo tecnológico” como eje condicionante de los cambios político-administrativos del sector público. En el texto se realiza un recorrido histórico-conceptual que inicia con la descripción de la burocracia tradicional que avanza hacia el gobierno inteligente y el gobierno algorítmico. A partir de esto, describe los escenarios futuros, los desafíos administrativos y los dilemas éticos a los que se enfrentará el gobierno a partir de cuatro ejes : a) relación gobierno-ciudadano, b) áreas y dependencias emergentes, c) nuevas capacidades y nuevo perfil del funcionario público, y d) democracia y máquinas. Finaliza con una serie de recomendaciones con miras a maximizar el uso e implementar de manera eficiente las tecnologías emergentes en la administración pública.

El futuro de la burocracia se analiza desde el ejercicio del poder político. En su texto, los autores David Gómez-Álvarez y Azucena Salcido parten de dos supuestos importantes: que el país seguirá siendo una democracia formal en los próximos treinta años, y que las burocracias son muy resistentes al cambio. A partir de estos enunciados se realiza una descripción de la importancia de los aparatos burocráticos como sostén de los Estados contemporáneos y se discute sobre los problemas críticos que enfrentarán en el futuro haciendo énfasis en el escenario deseable con la descripción de las circunstancias y la ruta que se recomienda seguir para la profesionalización del servicio público, la digitalización de la burocracia y el trabajo remoto.

Eje 2. Cohesión social para el desarrollo

El segundo eje temático inicia con las reflexiones de Gilberto Guevara Niebla. En su texto “Educación y cohesión social” realiza un análisis sobre la contribución de la educación básica al fortalecimiento de la cohesión social y presenta un análisis crítico sobre la política del gobierno actual en materia de educación. Partiendo de la conceptualización de cohesión social y el papel de los contenidos y la calidad de los servicios

educativos para su mejora, el autor continúa con el análisis crítico a la Nueva Escuela Mexicana (NEM) y presenta un diagnóstico sobre el sistema educativo, que atraviesa una crisis de largo plazo caracterizada por la gestión centralista, burocrática y de baja inversión. Este panorama, empeorado por la pandemia de covid-19, es el contexto en el cual se describen los tres escenarios: de continuidad, cambio y ruptura. Para cada uno establece los supuestos del contexto de alternancia política y sus repercusiones para la política de educación. A manera de conclusión señala las principales deficiencias del sistema por las cuales no es posible conocer el estado actual de la educación básica e identifica los factores que deberán corregirse para tener una educación que fortalezca la cohesión social.

Con un título provocativo el autor Eduardo Navarro inicia su texto “¿Está maldito el futuro de la educación media y superior en Jalisco?”. Y continúa con un ensayo reflexivo sobre la relación y conexión entre pasado, presente y futuro para el desarrollo de escenarios anticipatorios. Desde la perspectiva de los problemas “perversos” (*wicked problems*), la sociología del futuro y de la gobernanza anticipatoria, el autor desarrolla los escenarios y los estructura en dos apartados: primero, un diagnóstico de la situación de educación media y superior, y posteriormente, la descripción del escenario inercial o de continuidad. Para ambos sistemas, el seguimiento se realiza a través de los indicadores de matriculación, cobertura, absorción, reprobación, abandono y eficiencia terminal, presentando gráficas con proyecciones con las que identifica tendencias y escenarios. A partir de esto se visualiza un escenario pesimista en cuanto al avance en los indicadores mencionados; realiza también un análisis crítico sobre el estado actual de la oferta de educación privada y los principales retos y problemas que enfrenta. Como reflexión final dibuja un panorama futuro desastroso si las políticas y acciones no mejoran. Finalmente, a través de una serie de recomendaciones se invita a tomadores de decisiones a reflexionar y aprender de las experiencias negativas en el sector educativo para adoptar una perspectiva anticipatoria.

En el siguiente capítulo, Juan Carlos Silas Casillas realiza un extenso análisis de las tendencias demográficas y educativas de la educación básica, para cada uno de los niveles (preescolar, primaria y secundaria). El autor realiza un seguimiento de los cambios en el número de escuelas, estudiantes, personal académico y administrativo. Posteriormente identifica los problemas críticos, entre ellos la cobertura y expansión (o contracción) de la demanda y la infraestructura escolares, y los pro-

blemas acentuados por la pandemia y sus repercusiones. Finalmente, describe los retos asociados a las tensiones que existen en un sistema educativo grande y complejo como el de Jalisco, y presenta algunas recomendaciones para afrontarlos.

La relación entre educación y trabajo es estudiada por Jordi Planas Coll, José Navarro Cendejas y María Isabel Enciso, que consideran esta relación como un encuentro de las trayectorias personales de educación y de trabajo a lo largo de la vida, y analizan los factores que influyen entre el nivel educativo y el itinerario laboral de las personas en un contexto de miopía e incertidumbre respecto al futuro. El análisis se enfoca en la gobernanza anticipatoria, centrada en tres ejes de evolución: a) la de la población en general, la población en edad de trabajar (PET) y la población económicamente activa (PEA), b) la evolución de la educación de dicha población, y c) la evolución del trabajo entendido como una sucesión de transiciones. La construcción de los escenarios se enfoca en la descripción de las estrategias y eventos para alcanzar el escenario deseable y el relato del escenario de retroceso vinculado a la evolución en negativo de los indicadores estudiados. A modo de conclusiones se presentan los aspectos a los cuales hay que prestar mayor atención y las recomendaciones de política para llegar al escenario deseable.

Dulce María Zúñiga y Francisco Estrada, en su texto sobre el futuro de la cultura, describen desde el punto de vista social y jurídico la importancia de la cultura para el desarrollo y éxito de una sociedad. El análisis se adentra en la inserción de la cultura como parte de la Agenda Mundial de la ONU, reflejada en los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), las demandas y esfuerzos, hasta ahora sin mucho éxito, para incluir el avance de la cultura como uno de los objetivos. A nivel local, los autores identifican tres problemas críticos: a) redefinición y concepto de *arte*, b) recursos invertidos en el sector, y c) vacío de políticas públicas para la formación de públicos. Para cada uno de estos problemas proponen una serie de recomendaciones y describen los distintos escenarios, retomando los problemas y propuestas como criterios para redactarlos. Entre las conclusiones se refuerza la importancia de tomar acción en el presente para construir una cultura plural.

En “El orden de género del futuro”, Cristina Palomar Vereza realiza un interesante análisis de la estructura cultural producida por la manera de elaborar, explicar y significar la diferencia sexual, las prácticas sexuales y la sexualidad de todo grupo social. Desde una mirada antropológica estudia el pasado y el presente, para realizar el ejercicio de

imaginación prospectiva. Consciente de que el futuro dependerá de lo que suceda hoy, la autora guía la discusión a través de una serie de preguntas: ¿será relevante para el 2050 hablar de género?, ¿qué significará el término para entonces?, y principalmente, ¿qué es lo que puede vislumbrarse acerca del futuro del orden del género en Jalisco? El estudio se estructura a partir de varias discusiones vigentes, entre ellas: el análisis crítico del feminismo y su nueva ola; el impacto y la situación actual de las mujeres en el campo laboral; las prácticas sexoamorosas, sus regulaciones e identidades; las redes sociales y la cultura de cancelación en la docencia; entre otros. Con dichos temas como hilo conductor, describe un futuro mayormente esperanzador y, para finalizar, reflexiona sobre la vigencia del término *género*, la posmodernidad y la metamodernidad.

Eje 3. Prosperidad y bienestar

En el contexto nacional, Enrique Provencio Durazo realiza un análisis de los problemas críticos en la perspectiva del desarrollo de la economía mexicana a través de las dimensiones económicas, humanas, ambientales e institucionales. El texto inicia con la delimitación conceptual de lo que se entenderá por desarrollo y describe los elementos que lo integran. Para la construcción de los escenarios utiliza el método de “rutas socioeconómicas”, en las que se combinan los métodos cualitativos y cuantitativo. El primer escenario, el escenario base, es el punto de partida que se construye con algunos supuestos relacionados al comportamiento del producto interno bruto (PIB), los mercados de trabajo, las relaciones comerciales internacionales, el índice de pobreza y desigualdad, entre otros. Posteriormente el escenario favorable, a través de una serie de proyecciones, muestra un panorama optimista de crecimiento y describe las acciones y políticas que acompañan este desarrollo. A manera de conclusión, reflexiona sobre la complejidad que existe en la interrelación de múltiples variables económicas, demográficas y sociales.

En “Perspectiva de la economía”, Antonio Sánchez Bernal y Moisés Alarcón Osuna llevan a cabo un análisis prospectivo de la economía de Jalisco a partir del diagnóstico y seguimiento a las variables de producción y empleo, en un contexto de problemas complejos: corrupción de inseguridad pública, envejecimiento de la población, disponibilidad de agua y energía, procesos de innovación y cambio tecnológico, además de las oportunidades que representan las tendencias en inversión pública y privada y el *nearshore*.

Un factor importante que considerar son las afectaciones a la economía por la covid-19 y el proceso de recuperación económica y sus efectos actuales para el mercado de trabajo. Para los escenarios utilizan el método de estructura de escenarios de Godet (2007), con el que analizan las variables claves mencionadas y establecen una serie de supuestos en torno al bienestar social. Finalmente, entre las conclusiones plantean una serie de recomendaciones de política pública para la atención a los problemas complejos y, en particular, resaltan la importancia y el impacto que tendría la política científica del Estado.

En “El futuro de las desigualdades”, Carlos Barba y César Augusto Ricardi Morgavi parten de la descripción del mundo social como un cúmulo de “historia acumulada” que permite visualizar y proyectar comportamientos colectivos. El objetivo es identificar escenarios tendenciales a partir de información sólida y de los conocimientos científicos disponibles. El análisis se centra en dos problemas específicos: la desigualdad femenina en el acceso al empleo y con relación a los cuidados, y la inserción laboral precaria de los jóvenes y sus repercusiones para la movilidad social. De manera introductoria describen los tipos de desigualdades, para después abordar la estructura causal de los dos problemas y visualizar dos tipos de escenarios: uno inercial agravado y otro optimista. Posterior a la descripción de los escenarios se desarrolla, a manera de reflexión final, una serie de conclusiones y recomendaciones de política pública enfocadas en la creación de sistemas públicos de cuidados desde una perspectiva universalista.

“Futuros inciertos de la juventud de mediados del siglo XXI” es el título del texto elaborado por Igor Israel González Aguirre. Encarar los retos a los que la juventud contemporánea de Jalisco se enfrenta es el foco del análisis de este texto. A partir de la distinción, en primer lugar, de la categoría “juventud” y el cambio en sus componentes definitorios, el autor analiza las problemáticas más urgentes a las que se enfrenta este segmento demográfico: las tensiones entre educación y empleo e información y participación. El estudio está orientado a discutir sobre los elementos de estas tensiones desde una perspectiva de las políticas públicas de juventud, a partir de las cuales realiza una descripción de dos escenarios: el primero en un contexto de ausencia de intervención gubernamental y el segundo, y más positivo, el escenario con la presencia de la intervención gubernamental. Finalmente, se presentan reflexiones finales en torno a la transición demográfica que vive este segmento de la población, las etapas y momentos que anteriormente

otorgaban el título de adulto, etapas que cada vez se difuminan más y se vuelven más complejas.

David López-García, por su parte, en su texto “Tendencias en la evolución de la estructura urbana e implicaciones para la calidad de vida”, presenta el marco analítico-conceptual que utilizará para el estudio de tres zonas metropolitanas: la zona metropolitana de Guadalajara, la zona metropolitana de Puerto Vallarta y la zona metropolitana de Ocotlán. El análisis se centra en la evolución de la estructura espacial y la identificación de subcentros de empleo, para plantear cuatro escenarios prospectivos: uno tendencial, otro deseable y dos catastróficos. El autor argumenta que, de seguir las tendencias espaciales de estructuras monocéntricas, en las que cada vez más el principal subcentro de empleo de las zonas concentrará más empleos y sitios de consumo, es un escenario catastrófico en sí mismo. A manera de conclusión recomienda varias propuestas en una combinación de políticas de uso de suelo, transporte, vivienda y desarrollo económico, para revertir la tendencia y evitar que, en la expansión de las zonas metropolitanas, los empleos sigan condensándose en los centros de estas zonas.

El desarrollo del sector rural resulta clave y estratégico para la economía, porque en él confluyen diversos aspectos y actores que marcan el rumbo de otras regiones. En “El sector rural. Consideraciones para su futuro”, Luz Orieta Rodríguez y Francisco J. López Ballesteros, en primer lugar, analizan lo rural y su comportamiento a lo largo de diez años. Con esto establecen un punto de partida e identifican las variables directas e indirectas para el desarrollo de lo rural y a partir de su interrelación establecen tres escenarios. Para el análisis del sector rural se estudian e identificaron las principales problemáticas de la población: analfabetismo, servicios de salud, migración, entre otros. Desde el enfoque de la política pública, para la construcción de los escenarios se identificaron las variables clave (cambio climático, envejecimiento de la población, pobreza, acceso a mercados), las variables de referencia (infraestructura, violencia) y las condiciones de referencia. Entre sus conclusiones resalta la importancia de adoptar prácticas sostenibles, invertir en infraestructura rural y abrir nuevos mercados.

El ensayo “Desempeño económico 2023-2060. Una propuesta metodológica”, de Antonio Ruiz Porras, Nancy García Vázquez y Javier Emmanuel Anguiano Pita, es un estudio de investigación econométrica donde los autores utilizan la estadística descriptiva para hacer predicciones individuales y pronósticos a largo plazo. En él se pronostica para el estado de

Jalisco el comportamiento del PIB real, la actividad económica, el empleo formal, la pobreza por ingresos y la inflación. Posterior a una revisión de la literatura sobre pronósticos y la descripción del comportamiento de los indicadores seleccionados, se realizan las predicciones obteniendo resultados interesantes con relación al crecimiento de la producción, el empleo formal y otras variables del desempeño económico estatal.

Eje 4. Sustentabilidad, población y territorio

Julia Carabias Lillo es la autora del texto “Retos hacia un futuro sustentable”, donde presenta un panorama nacional a través de la descripción y el seguimiento de tres grandes temas, mismos que propone como ejes para una agenda sustentable, y critica la falta de acciones para alcanzar un escenario deseado. Los tres temas o retos que se deberán enfrentar de manera impostergable para el funcionamiento de la naturaleza son: mantener la integridad y el funcionamiento de los ecosistemas naturales, cuidar la conservación del suelo, preservar el ciclo hidrológico (administración y cuidado del agua) y recuperar la estabilidad química de la atmósfera para detener el cambio climático. El artículo desarrolla a profundidad las particularidades de cada uno de estos temas y propone una serie de acciones de política pública para su atención inmediata. A manera de cierre reflexiona sobre un caso de éxito en la gestión y gobernanza territorial, y reitera el impacto y la importancia del desarrollo sustentable basado en la ciencia y la democracia.

Sergio Graf Montero y Eduardo Santana Castellón son los autores de “El medioambiente. Acciones hoy por un mañana posible”. El texto presenta un amplio panorama de la situación actual del medio ambiente en Jalisco. Los autores expresan una creciente preocupación por el futuro si las cosas no mejoran, la problemática ambiental es más alarmante de lo que se estimaba hace algunos pocos años. Se exploran los causantes directos de la degradación ambiental en Jalisco: la expansión urbana y la expansión agropecuaria, a esto se suma el análisis de la vulnerabilidad hídrica y los desastres naturales. Para cada una de las problemáticas descritas se presenta una serie de recomendaciones de acciones de política pública encaminadas a mitigar y prevenir un deterioro mayor, además de lograr un estado sustentable.

El futuro de la población jalisciense y el ciclo demográfico se estudian desde la visión de tres especialistas: Patricia Noemí Vargas, Edith Y. Gutiérrez y Alejandro I. Canales, quienes realizan un análisis y diag-

nóstico de la situación actual en cuestiones de crecimiento poblacional, bono demográfico, envejecimiento, fecundidad, migración, entre otros aspectos relacionados. A cada uno de estos temas le dan seguimiento partiendo del análisis estadístico, para estudiar su comportamiento pasado, entender el presente y proyectar el futuro. Un elemento interesante que presentan es el estudio de los movimientos migratorios en el estado y las repercusiones sociales y económicas. Ante este escenario, van planteando una serie de recomendaciones de política pública para atender las necesidades que surgirán para la población del 2050. Finalmente, a manera de corolario presentan una serie de reflexiones en torno a las posibles soluciones para establecer cambios estructurales, principalmente, así como una transformación de la base económica y la reconversión de la matriz productiva de la economía nacional y la estatal.

En “La salud. Desafíos, tendencias y prospectiva”, Patricia Noemí Vargas Becerra y Alfredo de Jesús Celis de la Rosa argumentan la importancia de adoptar un nuevo enfoque de la salud para considerarla como un barómetro de la equidad y un determinante clave del bienestar y el desarrollo sostenible. En primer lugar, realizan un análisis del comportamiento, la evolución y algunas proyecciones al 2050 de indicadores clave para el tema: tasas de mortalidad, morbilidad y acceso a servicios de salud. En segundo lugar presentan los escenarios desde una perspectiva catastrófica, en donde visualizan los resultados negativos de no atender y prever los efectos de una multiplicidad de factores, entre ellos, pandemias, enfermedades emergentes, resistencia a antibióticos, cambio climático, infraestructura de salud deficiente. En la perspectiva optimista ofrecen estrategias en temas específicos (pobreza, escolaridad y otros) que tienen un impacto importante en el sistema de salud del estado.

Eje 5. Ciencia, tecnología e innovación

Enrique Cabrero Mendoza es el autor del capítulo “La política de ciencia y tecnología en el futuro de México. La agenda pendiente”. El autor sitúa a México en un contexto en el que participa de la “sociedad del conocimiento” en la era posindustrial. A partir de ello realiza un diagnóstico de dónde se encuentra el país en el sector de ciencia y tecnología y proporciona algunos datos sobre el estancamiento en que se encuentra, y lo demuestra a partir del análisis y la reflexión prospectiva de los escenarios futuros para la agenda mexicana. El estudio y la construcción de tres escenarios (de inercia pasiva, aprendizaje medio e inserción exitosa)

se realiza a partir de cuatro dimensiones: el monto de inversión en el sector, el capital humano con que se cuenta, la producción científica y tecnológica, y finalmente, la capacidad de innovación de las empresas y centros de investigación del país. A manera de cierre presenta un análisis exploratorio sobre las condiciones para el posible surgimiento de sistemas regionales de innovación en el país.

Por su parte, Claudia Díaz es autora del ensayo “Desafíos, escenarios y trayectorias de la innovación”. Este presenta un análisis de la situación y el contexto en que se desarrolla la política de ciencia, tecnología e innovación en Jalisco. El texto inicia con un diagnóstico en el que se plantea el objetivo del estudio de prospectiva, los lineamientos y el procedimiento; de este diagnóstico se seleccionan los problemas críticos, como el registro de patentes, la baja inversión en el sector, la carencia de organismos autónomos relacionados con tema, entre otros. Estos problemas configuran el hilo conductor en la elaboración del escenario tendencial, el catastrófico y el optimista. Finalmente, a manera de conclusión se realizan algunas recomendaciones para alentar la consolidación de las actividades de ciencia, tecnología e innovación.

Yolanda Martínez Mancilla y Sandra Judith Gómez González exploran los escenarios del desarrollo digital en Jalisco en su texto “La estrategia digital”. Las autoras presentan un ejercicio de reflexión que combina el análisis descriptivo y prospectivo desde el enfoque de política pública basada en evidencia. El diagnóstico y análisis se estructura a partir de tres dimensiones del desarrollo digital en Jalisco: las habilidades digitales de la población, la economía digital y el gobierno digital. Como base para el diagnóstico se estudian los resultados de dos encuestas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI): la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) y la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH). El estudio incluye un análisis de la presencia o ausencia de la estrategia digital de Jalisco desde 1999 al 2022. En otro apartado se realizan los escenarios considerando las tres dimensiones del desarrollo digital, y finalmente, a manera de conclusión se presentan acciones y recomendaciones de política pública.

Eje 6. Seguridad pública y justicia penal

“El futuro de la seguridad y la justicia en México”, de Sergio López Ayllón y José Antonio Caballero Juárez, es un ensayo que presenta un análisis de

las principales problemáticas en materia de seguridad pública y sus posibles causas. Mediante datos y argumentos los autores explican por qué México tiene actualmente una crisis de seguridad que lleva ya décadas. El análisis se centra en el estudio de las instituciones de seguridad pública y la procuración de justicia; el argumento principal es que, en buena parte, los problemas se deben a grandes fallas institucionales. El trabajo inicia con la exposición de los indicadores más significativos: eventos importantes en los años ochenta, estadísticas sobre homicidios, personas desaparecidas, cifra negra y datos sobre impunidad. Posteriormente los autores analizan los principales problemas de las instituciones de seguridad pública. Finalmente, presentan tres escenarios: en el peor de los casos, todo sigue la inercia descrita en el diagnóstico, o bien se desarrollan capacidades de manera asimétrica, y en el mejor de los casos, en el escenario optimista, se ponen en marcha acciones de política pública de largo aliento para prevenir y resarcir la situación actual.

Jorge Ramírez Plascencia es el autor del capítulo “El futuro de la violencia organizada”. Para el autor, el análisis de la violencia cobra importancia por su alarmante aumento y sus repercusiones en la sociedad. El texto inicia con la descripción conceptual de violencia y se centra en el análisis de la violencia organizada. Si bien el mismo autor advierte de la complejidad de su medición, para efectos del análisis prospectivo se basa en los indicadores convencionales que provienen de la estadística criminal oficial. Identifica cuatro problemas críticos: elevada prevalencia, alta dependencia de trayectoria, alta dependencia de procesos regionales, nacionales e internacionales, y una falla crónica en las instituciones de seguridad pública. A partir de lo anterior elabora tres escenarios futuros: el tendencial, el deseable y el contrastado, y describe para cada uno la secuencia probable de acciones que los causarían y que causarían. Para finalizar, señala una serie de violencias emergentes derivadas del cambio climático y el cambio tecnológico, además presenta sus conclusiones, en las que refrenda la importancia de considerar un ecosistema institucional y social más amplio para la generación de estrategias de largo alcance.

La seguridad pública, entendida como un derecho fundamental que el Estado debe garantizar, es una obligación constitucional que acumula fallos a lo largo de varios años. Este es el argumento central que Marcos Pablo Moloeznik desarrolla en el capítulo “La seguridad pública. Futuro y escenarios”. En este contexto, el autor analiza la situación actual en Jalisco e identifica seis problemas críticos relacionados con la debilidad

institucional y la deficiente fuerza pública, la presencia de la delincuencia organizada, la impunidad y desconfianza en instituciones, las desapariciones forzadas, el centralismo del Gobierno federal y la violencia endémica que prevalece en el estado. Para la construcción de los escenarios y la realización de proyecciones utiliza regresiones lineales y cuadráticas que permiten predecir las cifras de los delitos de alto impacto. A partir de este análisis determina que, en general, el escenario probable es el tendencial o inercial, lo que en sí representa una catástrofe. A manera de conclusiones presenta una serie de ideas sobre las proyecciones y algunas recomendaciones de política pública.

En esta misma línea reflexiva, Arturo Villarreal Palos es el autor de “El futuro de la seguridad pública y la justicia penal”. La justicia penal desde la perspectiva de la seguridad pública comprende también la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de estos. Desde esta perspectiva analiza los problemas críticos en materia de seguridad, iniciando con el diagnóstico de la prevalencia e incidencia delictiva a partir del seguimiento a indicadores de delitos de bajo y alto impacto. Identifica dos problemas principales: el primero, relacionado con la debilidad institucional y la desorganización en la distribución de responsabilidades entre el nivel federal y el estatal, y el segundo, en las fallas estructurales de las instituciones encargadas de perseguir el delito, o sea, los ministerios públicos y las fiscalías. El autor advierte que de continuar las cosas como están, el escenario inercial es alarmante porque significa el deterioro de la calidad de la seguridad pública y la justicia que el Estado ofrece a los ciudadanos. Entre sus conclusiones presenta una serie de recomendaciones para realizar una reingeniería de los cuerpos policiacos de Jalisco y de la Fiscalía General del estado.

Referencias

- ACOSTA, A. y Avilés, C. O. (coords.) (2021). *Jalisco después del COVID-19*. Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo/Editorial Universidad de Guadalajara.
- ATTALI, J. (2007). *Breve historia del futuro*. Paidós.
- BAUMAN, Z. (2000). *Liquid modernity*. Cambridge Polity Press.
- CEED-UdeG. (1999). *Jalisco a futuro. Construyendo el porvenir*. Editorial Universidad de Guadalajara.

- CEED-UdeG. (2013). *Jalisco a futuro 2012-2032. Construyendo el porvenir*, vol. 7. *In-forme de prospectiva*. Editorial Universidad de Guadalajara.
- CEED-UdeG. (2019). *Jalisco a futuro, 2018-2030. Construyendo el porvenir*, vol. 2. *Naturaleza, medio ambiente, población y territorio*. Editorial Universidad de Guadalajara.
- CEED-UdeG y Consejo Económico y Social para el Desarrollo de Jalisco. (2013). *Jalisco a futuro, 2012-2032. Construyendo el porvenir*. (8 vols.). Editorial Universidad de Guadalajara.
- Gobierno de España. (2020). *España 2050. Fundamentos y propuestas para una estrategia nacional de largo plazo*. Gobierno de España.
- GODET, M., Monti, R., Munier, F. y Roubelat, F. (2000). *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica: problemas y métodos*. Prospektiker Instituto Europeo de Prospectiva Estratégica.
- GRAMCI, A. (2017). *Escritos. Antología*. Selección, introducción y notas de César Rendueles. Alianza Editorial.
- GRAY, J. (2006). *Contra el progreso y otras ilusiones*. Alianza Editorial.
- Instituto del Futuro. (2017). *Impacto de las tecnologías emergentes en la sociedad y el trabajo en 2030*. <http://www.idf.pe>
- KEYNES, J. M. (1965) [1936]. *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Fondo de Cultura Económica.
- RIFKIN, J. (2022). *The age of resilience: reimagining existence on a rewilding earth*. St. Martin's Press.
- VAN ASSELT, M. B. A., Van't Klooster, S. A., Van Notten, P. W. F. y Smits, L. A. (2010). *Foresight in action. Developing policy-oriented scenarios*. Earthscan/Routledge.
- WEBER, M. (2001) [1919]. *El político y el científico*. (7ª ed.). Ediciones Coyoacán.

EJE 1

**Gobierno
eficiente
y política
democrática**

Presentación

El estudio y el análisis actuales y futuros sobre la situación política y del gobierno nacional, y particularmente del estatal, los llevan a cabo autores y autoras especialistas en la materia. A partir de su conocimiento sobre el tema y datos estadísticos construyen los escenarios futuros y presentan ideas, propuestas y recomendaciones de política pública.

En la redacción de imaginarios futuros participan autores como Mauricio Merino, quien analiza el presente político del país y describe una serie de acontecimientos y sus posibles repercusiones futuras.

Con posterioridad al análisis del contexto nacional, expertos y expertas estudian desde distintos enfoques el presente y el futuro del orden político, democrático y de gobierno del estado de Jalisco. En cada uno de los textos se reflejan la diversidad y la vitalidad de la sociedad actual, así como los desafíos, las oportunidades y los posibles desenlaces futuros que el estado enfrenta en el contexto nacional e internacional. A los retos y oportunidades se suman las tendencias tecnológicas que de manera transversal están transformando percepciones y prácticas de los gobiernos democráticos.

La historia política del estado ha estado marcada por una serie de transformaciones y luchas sociales que han influido en la configuración del actual sistema político. Estos cambios, avances o, en algunos otros casos, retrocesos los discuten y analizan especialistas como Paula Ramírez Höhne, quien estudia el pasado, el presente y las tendencias futuras en el tema electoral. Por su parte, Héctor Raúl Solís Gadea expone una reflexión sobre el estado actual de la democracia en el país y el estado, y describe las características que han moldeado la identidad política de Jalisco. Mónica Montaña Reyes estudia a profundidad el sistema de partidos políticos y ofrece un aporte teórico y empírico sobre la situación que atraviesa y atravesará el estado con la implementación de las tecnologías emergentes y el uso de las redes sociales.

Un aspecto interesante por estudiar es el impacto que la inteligencia artificial y el uso de algoritmos tendrán en los gobiernos estatales, en este sentido el texto de Edgar A. Ruvalcaba-Gómez analiza la situación actual y describe los escenarios futuros, las tendencias, los retos y los peligros que estas tecnologías representan para el ejercicio del gobierno y la administración pública. Finalmente, este eje presenta un ensayo de David Gómez-Álvarez y Azucena Salcido, quienes analizan el futuro de la burocracia desde el ejercicio del poder político.

En resumen, este eje se estructura con análisis y discusiones que inician con el estudio del contexto nacional, el cual sin duda influye de manera directa en el estado y representa un punto de partida para entender la situación actual y construir los posibles escenarios futuros de la democracia, las elecciones y los partidos políticos, el gobierno y la burocracia del estado de Jalisco.

Escenarios imaginarios sobre el futuro del gobierno y la democracia

— Mauricio Merino Huerta

Las premisas de este ejercicio

Cualquier escenario político que quiera construirse para los cinco lustros que median entre el día de hoy y el 2050 pasa, inexorablemente, por el derrotero que tome México a partir del 2024: los doce meses siguientes determinarán el curso de los acontecimientos por un periodo mucho más extenso. Asumo que en cada proceso electoral se dice que estará en juego el futuro del país, pero esta vez es verosímil, no solo porque la sucesión presidencial se ha planteado como un plebiscito entre un proyecto político que busca modificar de manera radical el régimen político en nombre de una cuarta transformación, dirigida desde el gobierno nacional con una ideología unitaria y la hegemonía de un solo partido; y la continuación del proceso pluralista, gradual e institucional de transición hacia la democracia que inició al final del siglo XX: dos polos contrapuestos y excluyentes entre sí, cuya impronta no puede pasar inadvertida.

Es previsible que el desenlace de los acontecimientos que están en curso no impactará solo los procesos políticos (incluyendo la conformación del sistema de partidos) sino las políticas públicas y la forma de gestión que adoptará el gobierno nacional mexicano, su relación con las administraciones de las entidades federativas —estatales y municipales— y el papel que jugarán los órganos autónomos de Estado. Y se definirá también el papel que asumirá el Poder Ejecutivo en la dirección de la economía nacional, incluyendo la regulación de los mercados y el sistema fiscal en su conjunto. No será otra elección del periodo de alternancias democráticas que se ha vivido desde el año 2000, sino algo más profundo, pues además de la lógica plebiscitaria que se ha impuesto a la contienda por la Presidencia de la República, se determinará también la recomposición del Poder Legislativo federal en ambas cámaras y en 31 entidades federativas (incluida la Ciudad de México, y que suman un total de 1 098 cargos a elegir en los congresos locales), además de

nueve poderes ejecutivos estatales y, por primera vez, la elección simultánea de autoridades municipales en 1 802 ayuntamientos de 30 estados (incluidas las 16 alcaldías de la Ciudad de México), lo que significa la renovación —o la ratificación, según el caso— de 1 802 presidencias municipales, 1 975 sindicaturas y 14 764 regidurías.

Bastan esos datos para mostrar la relevancia que tendrán las elecciones del 2024, cuya dimensión será mucho mayor que la de cualquier otro proceso electoral que haya vivido México. Pero todavía hay que añadir otras tres premisas: de un lado, la fuerza que eventualmente tendrán los órganos electorales y jurisdiccionales para hacer valer las reglas del juego en una contienda que, ya de suyo, han sido desafiadas desde la Presidencia de la República y desde los partidos; de otro, la influencia de los muy diversos cárteles del crimen organizado y de la corrupción política a lo largo del proceso electoral; y, finalmente, la presencia acrecida de las fuerzas armadas tanto para contener la violencia derivada de la confrontación entre opciones que buscan anularse mutuamente, cuanto en las nuevas funciones administrativas que les han sido asignadas durante el sexenio en curso. De un lado, el peso de la ley (el *law enforcement*, según la expresión inglesa), y de otro, los riesgos de que sea vulnerada y eventualmente defendida por unas fuerzas armadas cada vez más poderosas. Dicho de otro modo: los actores institucionales de la transición, cuyo peso específico ha venido disminuyendo paulatinamente y, en el extremo opuesto, los poderes fácticos y los militares que han entrado a la escena principal.

Si fuera preciso mencionar a los actores principales que entrarán a escena en este ensayo de prospectiva, seleccionaría cinco: primero, al presidente Andrés Manuel López Obrador, cuyo liderazgo y presencia política son ya indiscutibles; después, al sistema de partidos y sus redes de alianzas ya ideológicas o ya pragmáticas; en tercer lugar, a los poderes fácticos, encabezados por los cárteles criminales más potentes, pero seguidos de las organizaciones de empresarios y los medios de comunicación tradicionales; en cuarto sitio, a las administraciones públicas —tanto la federal como las estatales— que se han convertido, en la práctica, en aparatos de movilización política; y finalmente, a las fuerzas armadas. A pesar de la fuerza propia y de las esferas de influencia más o menos autónoma de cada uno de esos actores, salta a la vista que será su interacción durante los siguientes doce meses, así como sus posiciones y reacciones ante los resultados electorales, las que determinarán los escenarios que podríamos anticipar para los años por venir.

No estoy listando a las organizaciones de la sociedad civil, ni a las universidades, ni a los líderes de opinión, ni a las redes sociales que comparten y se disputan la atención en formatos electrónicos, ni a los pueblos originarios, ni a los movimientos sociales que han defendido agendas propias, entre muchos otros actores políticos y sociales que, desde otro mirador, tendrían que ser sumados a un análisis que busca atisbar lo que podría ocurrir en el futuro, sobre la base de la información disponible en el presente. No incluyo a esos otros grupos —ni individuos— porque distingo entre la influencia y el poder: una cosa es incidir en las decisiones que pueden modificar el curso de los acontecimientos y otra, distinta, es la capacidad de tomar esas decisiones. Quien tiene poder (aunque suene redundante) puede imponer sus decisiones a otros, aun por encima de la voluntad de estos. Quien influye debe persuadir, presionar, convencer o negociar (entre otros verbos vinculados con la disuasión) a quienes pueden decidir. No niego la relevancia de esas formas de participación en la confección de decisiones y de cursos de acción pública, ni menosprecio la importancia de las organizaciones que buscan influir en las agendas públicas. No se trata de eso en absoluto. Pero me hago cargo de la diferencia: los actores listados en el párrafo anterior tienen fuerza propia, mientras que los enunciados en este dependen de los primeros. Comprendo que todo ese conjunto está interrelacionado y que las fronteras entre la influencia y el poder suelen ser imprecisas. Pero no es lo mismo ser influyente que ser poderoso.

Actores y conductas de incertidumbre

A pesar de todo, la política depende de las voluntades humanas; eso es, de la organización de la convivencia, para bien o para mal. En este acápite utilizo una categoría poco usual: la descripción de conductas posibles entre actores especialmente relevantes para el futuro común. Anticipo que no todo descansa en la voluntad individual de quienes participan, pero es indudable que las decisiones que van tomando —así, en gerundio— quienes gozan de mayor autonomía y tienen mayores cuotas de poder para determinar las posiciones de otros, pueden modificar el curso de los acontecimientos. Esas decisiones están influidas por el entorno y por los cursos de acción que se van conformando paso a paso: es muy improbable que quienes ejercen poder político actúen sin tomar en cuenta sus circunstancias y las restricciones que enfren-

tan. Sin embargo, emplean sus márgenes de discrecionalidad en un juego permanente de inteligencia y, casi siempre, de suma cero: quienes buscan la acumulación de poder no tienden a distribuirlo sino a concentrarlo. De aquí la relevancia de su conducta: dado un conjunto de variables circunstanciales y considerando la inexorable interrelación entre los actores que conforman un sistema político, la conducta de las personas poderosas se convierte en la cuestión más importante para tratar de anticipar escenarios probables. A eso me refiero cuando hablo de conductas de incertidumbre.

Tabla 1.1. Síntesis gráfica de actores y conductas de incertidumbre	
Actores principales	Factores de incertidumbre
1. Presidente de la República	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aceptación o rechazo de las reglas del juego electoral. 2. Aceptación o rechazo de los resultados electorales. 3. Posición política al final del sexenio.
2. Partidos políticos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Alianzas para la contienda electoral del 2024. 2. Comportamiento respecto de la legalidad del proceso electoral y sobre sus resultados. 3. Capacidad para mantenerse como partidos disciplinados y leales al régimen democrático.
3. Poderes fácticos (crimen organizado, organizaciones empresariales, medios de comunicación)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Derecho de veto a las candidaturas presentadas por los partidos. 2. Intervención durante el proceso electoral. 3. Ejercicios de violencia física, financiera o verbal.
4. Administraciones públicas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participación electoral, directa o indirecta. 2. Aceptación o boicot a los resultados electorales (federales y locales). 3. Corrupción y disciplina presupuestaria.
5. Fuerzas armadas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Intervención o imparcialidad durante los procesos electorales. 2. Respaldo o rechazo a la alternancia en la Presidencia o en la mayoría del Congreso. 3. Corrupción, vulneración de derechos humanos y disciplina interna.

Fuente: elaboración propia.

Considero que es innecesario subrayar la relevancia que ha cobrado el presidente López Obrador como el actor principal del sistema político mexicano. Tampoco es exagerado decir que las decisiones que irá tomando en el tramo final de su sexenio podrían marcar la vida pública de México por muchos años más. Para este ensayo, encuentro tres que

me parecen fundamentales: 1. su participación en el proceso electoral en curso, asumiendo o rechazando las reglas del juego previamente establecidas. Mientras escribo, todavía no hay claridad sobre el destino que tendrá la reforma electoral que él mismo impulsó bajo la denominación de Plan B. Pero la tensión entre el Ejecutivo y los órganos electorales es evidente y podría desembocar (o no) en conflictos mucho mayores; 2. su aceptación de los resultados electorales, asumiendo que no le favorezcan o que no le parezcan suficientes. Es bien sabido que el presidente ha reconocido esos resultados solo cuando le han sido favorables y también sabemos, con certeza, que desconfía de las autoridades que organizan y califican los comicios; y 3. la posición política que adopte al final de su sexenio, ya para retirarse por completo (como lo ha anunciado repetidamente), o ya para continuar como líder real o moral de su partido y, desde esa posición, convertirse (o no) en un referente político antisistema.

En el ámbito del sistema de partidos —segundo actor central de esta puesta en escena—, identifico otras tres decisiones que podrían influir de manera decisiva en el futuro del país: 1. las alianzas que establezcan para la contienda electoral del 2024, incluyendo todos los cargos que estarán en liza (o no) y la lealtad política que se otorguen mutuamente. Hasta hoy, la tendencia es que los tres partidos que protagonizaron el principio de la transición de la democracia a finales del siglo XX (Partido de Acción Nacional, PAN; Partido Revolucionario Institucional, PRI, y Partido de la Revolución Democrática, PRD) se unirán en una coalición, definida por su oposición al presidente López Obrador, mientras que Movimiento Ciudadano (MC) ha decidido ofrecer una tercera opción. En cuanto a Morena, el partido oficial, la disyuntiva es otra: si se mantiene unido tras la distribución de candidaturas o si se fragmenta, cuestión que es válida también para sus dos aliados principales: el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde (PV); 2. el comportamiento de las oposiciones en cuanto a la legalidad del proceso electoral venidero y sobre sus resultados: en el mismo plano ya mencionado respecto del presidente de la República, hay incertidumbre sobre la conducta que adopten en caso de que el veredicto electoral les parezca inaceptable. Y esto es especialmente cierto para el caso en que, en conjunto, pierdan el control político del Poder Legislativo federal y en los estados; y 3. la capacidad que tengan para mantenerse como partidos disciplinados y leales al sistema democrático —del que, en su momento, fueron beneficiarios principales—, o si, por el contrario, algunos de los grupos que integran esas banderías optan por la ruptura y el juego antisistema.

En cuanto a los poderes fácticos —y en aras de mantener el mismo criterio que he adoptado—, hay tres preguntas cuya respuesta puede modificar el curso de los acontecimientos: 1. si esos grupos de presión intentarán (o no) ejercer un derecho de veto a las candidaturas presentadas por los partidos o incluso proponer personas para competir por cargos públicos. Esto sería especialmente relevante en el caso de los cárteles del crimen organizado, sobre todo si esa presión es ejercida sobre los partidos con mayores probabilidades de ganar las elecciones locales; 2. la intervención que eventualmente decidan tener durante el proceso electoral, ya aportando recursos de cualquier índole o ya mediante la presión, la compra o la coacción del voto, echando mano de sus redes propias; y 3. los niveles de violencia que decidan adoptar, tanto física como financiera o verbal, durante el proceso electoral y tras conocer los resultados. Los comportamientos más proclives o más ajenos a la aceptación de las reglas del juego constituyen una variable principal en la conducta de esos actores.

Entiendo a las administraciones públicas —así, en plural— como otro de los actores principales del escenario político nacional, por su capacidad de movilización de recursos y personas, a través de las oficinas que operan los programas públicos y ejercen los presupuestos en los tres niveles de gobierno. Aunque suelen presentarse como imparciales, se trata de ámbitos dominados por los intereses políticos que las dirigen tanto a nivel federal como —de manera subrayada— en los estados y los municipios. La ausencia de servicios civiles de carrera, los procedimientos discrecionales de designación de los cargos altos y medios de las burocracias y la carencia de medios eficaces de rendición de cuentas las convierten en aparatos políticos subordinados que operan —acaso con muy pocas excepciones— sobre la base de las preferencias políticas de quienes encabezan los poderes ejecutivos y los municipios. En estos casos, los factores de incertidumbre son menos amplios que entre los actores mencionados antes, pero cabe preguntarse: 1. si participarán abiertamente en la promoción del voto a favor de sus banderías políticas, dentro de sus ámbitos territoriales, y en qué medida lo harán; 2. si, en caso de alternancia en la Presidencia, en los estados o en los municipios, acatarán los resultados electorales o buscarán entorpecer los procesos de entrega-recepción de las oficinas que tienen a su cargo; y 3. si cometerán actos de corrupción más o menos evidentes y más o menos dañinos ante la proximidad de la conclusión de los sexenios o los trienios —según el caso.

Finalmente, una de las mayores incógnitas que pesan sobre el futuro político del país es el comportamiento que adoptarán las fuerzas armadas del país durante los próximos meses. Convertidas por el presidente de la República en un actor central del sistema político mexicano, no solo por su papel protagónico en materia de seguridad, sino por su colaboración en una larga lista de tareas propias de la administración pública, el Ejército, la Marina y la Guardia Nacional han visto crecer sus recursos y sus áreas de decisión propia y han ganado autonomía de operación en el manejo de áreas fundamentales del Estado. De aquí que sea indispensable preguntarse: 1. si mantendrán una posición imparcial durante los procesos electorales, sin ejercer ningún tipo de influencia o de presión sobre las comunidades y las colonias en donde tienen mayor presencia; 2. si estarían dispuestas —de darse el caso— a respaldar una nueva alternancia en la Presidencia de la República, aun a riesgo de perder al menos una parte de las funciones, los recursos y el poder que han adquirido durante el gobierno del presidente López Obrador; y 3. si, a pesar de su creciente protagonismo en la vida pública del país, podrán evitar actos de corrupción o de vulneración flagrante de derechos humanos, así como mantener la cohesión y la disciplina interna entre los altos mandos militares y la obediencia de las tropas.

El desenlace de ese conjunto de factores de incertidumbre determinará el curso que adopte el futuro político del país y, con él, la consolidación o la quiebra de la incipiente democracia mexicana. Todos los escenarios en los que se desarrollará el resto de los temas que se abordan en este estudio de prospectiva dependen de la combinación de las conductas más o menos responsables, más o menos leales a las instituciones y más o menos proclives a la democracia, de los cinco actores mencionados en este ensayo. En las páginas que siguen, intentaré imaginar algunas de las consecuencias que podrían darse y sus posibles secuelas hacia el año 2050, mediante la combinación de las situaciones planteadas. Lo haré siguiendo el método que nos han propuesto para desarrollar este ejercicio de prospectiva: primero revisaré el escenario que considero tendencial (*ceteris paribus*), a la luz de la información disponible; en segundo lugar, el escenario que, desde mi propio mirador, consideraría catastrófico para la gobernabilidad del país; y finalmente, el escenario que desearía que sucediera —asumiendo mi posición abiertamente favorable a la consolidación de la democracia pluralista e igualitaria.

Escenario tendencial

El corto plazo: 2024-2030

Será difícil que la candidatura presidencial de Morena obtenga el mismo respaldo que llevó a Andrés Manuel López Obrador a obtener la mayor votación registrada en la historia de México, pero aun así es previsible que el partido del gobierno conserve la Presidencia de la República en las elecciones del 2024. Las mismas encuestas que anticipan ese resultado prevén que la influencia de la candidatura presidencial incrementa los triunfos de Morena en las elecciones locales. Así ha sucedido en elecciones anteriores —la competencia por la Presidencia imanta los resultados en el resto de los cargos que se eligen— y, hasta ahora, no hay ninguna evidencia suficiente para afirmar que esa tendencia no se repetirá. Por otra parte, el gobierno federal y los gobiernos estatales y municipales que ha ido ganando Morena han venido utilizando todos los medios de los que han dispuesto para respaldar las candidaturas y las campañas de su partido, mientras que las fuerzas armadas y una buena parte de los poderes fácticos han optado por apoyar a esa misma bandería. En su conjunto, el escenario tendencial de corto plazo es que Morena gane, con holgura, los comicios venideros.

De su parte, las oposiciones políticas no han logrado establecer, hasta ahora, ninguna estrategia capaz de modificar esa tendencia. Envueltas en un debate electoral pragmático antes que ideológico o crítico sobre los resultados entregados durante este sexenio, han diluido sus identidades propias, han desandado el camino de la pluralidad que representaron los tres partidos protagonistas de la transición democrática (PAN, PRI y PRD) y se han definido a sí mismos en función del rechazo compartido al liderazgo del presidente López Obrador, sin ofrecer otro horizonte. El único partido que ha optado por mantener su identidad propia es Movimiento Ciudadano (MC), que se ha declarado socialdemócrata y ha rechazado (hasta ahora) formar parte de una nueva coalición electoral. Sin embargo, ninguno de ellos aparece como una amenaza seria a la continuidad de Morena en la Presidencia de la República. Es probable que logren derrotar al partido oficial en algunas elecciones estatales y locales, pero no en la de la Presidencia.

De mantenerse esas tendencias, lo que podría ocurrir es que la distribución del poder político formal se mantenga igual, con Morena en el Poder Ejecutivo federal y en la mayoría de los estados —con un número

creciente de municipios—y, además, conservando la mayoría del Poder Legislativo. Lo que no puede verse, a la luz de los datos actuales, es que el partido gobernante refrende el éxito electoral del 2018, de modo que es muy improbable (*ceteris paribus*) que consiga la mayoría calificada indispensable para modificar la Constitución política o nombrar libremente a las personas titulares de los órganos autónomos. Así pues, el primer escenario tendencial de corto plazo es que la distribución del poder político en México se conserve como está hoy.

Sobre esa base, ninguno de los actores principales mencionados en este ensayo tendría motivos suficientes para boicotear las elecciones y rechazar sus resultados, más allá de algunos conflictos localizados que podrían resolverse por vías jurisdiccionales. La transición de gobiernos sería más o menos rutinaria y, a la vez, el proyecto de transformación que ha encabezado el presidente López Obrador sería encabezado por la nueva persona titular del Estado mexicano, bajo la vigilancia más o menos explícita o más o menos soterrada del líder indiscutible de ese movimiento. Al llegar a este punto, añado que me resulta difícil suponer siquiera que el personaje político central de la vida pública del país desaparezca repentinamente del escenario de las decisiones tan pronto como entregue la banda presidencial. Aunque ese fuese su propósito, lo más probable es que sus partidarios sigan invocando su memoria y esperando su aprobación, mientras que sus adversarios seguirían tomándolo como referencia para combatir al nuevo gobierno. En cualquier caso, las tensiones que han llevado a la polarización de la vida política de México continuarían vigentes.

Dados los propósitos de la obra colectiva en la que se inscribe este ensayo, vale la pena agregar que en el escenario tendencial tampoco cambiaría el proceso de centralización política y administrativa que ya estamos atestiguando. Los gobiernos de los estados, dominados en mayoría por Morena, tenderían a operar como auxiliares de las políticas públicas asistencialistas diseñadas desde el Gobierno federal, vigilados por órganos autónomos y controlados por la Auditoría Superior de la Federación. Los problemas principales del país —como la seguridad, la movilidad, el cuidado del medio ambiente, el manejo de recursos naturales y la producción de energía— seguirían siendo gestionados por la administración pública centralizada. En el mejor de los casos, los gobernadores podrían distinguirse por sus obras públicas, la austeridad en el manejo de sus recursos, su popularidad política y su capacidad de gestionar inversiones relevantes. Por su parte, los mejores gobiernos mu-

nicipales serían aquellos capaces de administrar con éxito la prestación de los servicios públicos ordenados por la Constitución y poco más. En ese marco, Jalisco no sería la excepción: las encuestas actuales predicen que MC podría mantener la gubernatura del estado y las presidencias de varios de los municipios conurbados, siempre y cuando su estrategia nacional no rompa con la dinámica de sus liderazgos políticos locales. Empero, con independencia del partido que logre ganar las elecciones estatales venideras, el margen de acción de su próximo gobierno será inversamente proporcional a la fuerza que tendrá el gobierno nacional.

El largo plazo: 2030-2050

A despecho de lo que predicen las tendencias actuales, hay al menos cuatro desenlaces de la situación actual que podrían modificar el escenario futuro: el primero es la profundización de la polarización entre las fuerzas políticas a lo largo del próximo sexenio. Si en vez de apostar por la conciliación y la consolidación de instituciones democráticas el nuevo Gobierno de la República decidiera continuar con la lógica de la transformación radical del régimen político en aras de concentrar las decisiones en un solo partido e imponer una sola visión de país, las resistencias podrían incrementarse hasta romper con la estabilidad y poner en riesgo la gobernabilidad de México. En esas circunstancias, sería prácticamente inevitable la desaparición del sistema de partidos como hoy lo conocemos y la emergencia de otras fuerzas políticas organizadas dentro y fuera de la legalidad. Decir que eso dependerá de la posición que adopte el próximo gobierno es una obviedad. Pero la tendencia actual es esa: la acumulación de poder y la ofensiva en contra de los partidos, las instituciones y los grupos que participaron en el régimen anterior y se beneficiaron con el modelo neoliberal. Si el próximo Gobierno tiene éxito en lo que proponen los aspirantes a suceder al presidente López Obrador, esa ruptura sería inevitable.

En ese mismo sentido, el segundo desenlace sería la desaparición paulatina de los órganos autónomos de Estado, que surgieron durante la última década del siglo XX y los primeros tres lustros del XXI. Uno de los objetivos explícitos del gobierno del presidente López Obrador ha sido profundizar en la, así llamada, austeridad republicana, eliminando los órganos que considera innecesarios y dirigiendo los recursos hacia los programas de transferencias monetarias directas hacia distintos grupos

sociales. Si no se han eliminado o reducido hasta su mínima expresión, ha sido porque varios de esos órganos están anclados a la Constitución y el Gobierno no ha contado con la mayoría calificada para extinguirlos. Empero, si el sistema de partidos actual se quiebra, el Gobierno podría reunir la fuerza suficiente para proceder a la eliminación de ese diseño institucional y concentrar en la administración pública federal las funciones que realizan (o simplemente anularlas). La desaparición del Instituto Nacional Electoral (INE) y de los órganos electorales locales (OPLE), así como de los tribunales electorales —en las condiciones en que hoy los conocemos—, es, de hecho, un proyecto en curso. También lo es la extinción del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y de los órganos reguladores de la competencia económica (Cofece), de las telecomunicaciones (Ifetel) y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), además del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). De prosperar las tendencias vigentes, todos esos órganos desaparecerían y el Gobierno asumiría —o eliminaría— sus tareas. Antes del 2050, tendríamos un gobierno limitado a garantizar la seguridad pública, a prestar servicios públicos, a realizar obras públicas y a gestionar programas de transferencia directa de recursos a grupos vulnerables, en condiciones de la más estricta austeridad.

El tercer desenlace previsible de esas tendencias sería la presencia acrecida de las fuerzas armadas del país en la mayor parte de las actividades propias de la administración pública federal y en el control de todas las áreas dedicadas a la seguridad. Hacia el 2050, el país ya no tendría policías de ningún tipo que no estuviesen bajo el mando militar, mientras que el Ejército y la Marina administrarían (casi todos) los bienes y las empresas públicas y gestionarían de manera directa los programas asistenciales del Gobierno de la República, bajo las órdenes del jefe del Estado (quien podría ser, eventualmente, un integrante de las fuerzas armadas o un militar en retiro). Para modificar ese escenario, sería preciso introducir un servicio civil de carrera que, hasta hoy, no forma parte del horizonte visible y, además, tendría que darse una reforma fiscal capaz de sufragar los gastos cada vez más exigentes de un aparato administrativo mayor. Por otra parte, dadas las circunstancias de violencia que siguen dominando a buena parte del territorio nacional y la precaria institucionalización de los gobiernos estatales y municipales —además de la desigualdad y la pobreza que seguirán desafiando a la economía del país—, parece muy poco probable que las fuerzas armadas

vuelvan a las funciones que tuvieron antes del sexenio del presidente López Obrador. En ausencia de esos elementos de juicio, lo que puede otearse para los siguientes lustros es una creciente militarización de las administraciones públicas.

Por último, es previsible que el federalismo pierda relevancia y que los gobiernos estatales sean controlados, a través de reformas constitucionales y leyes generales, desde la Presidencia de la República y sus dependencias centrales. Insisto en la tendencia actual, que ha negado la posibilidad de emprender una reforma fiscal capaz de otorgar más recursos al Estado en su conjunto y, menos aún, redistribuirlos entre los gobiernos locales. De ser así, la propia mecánica del crecimiento demográfico, la metropolización del país y la incapacidad de las administraciones públicas locales para hacer frente a las necesidades insatisfechas de la mayor parte de la sociedad llevarían inexorablemente a buscar no solo el auxilio sino también la responsabilidad del Gobierno federal en prácticamente todas las áreas de la vida pública. Hasta ahora no existe ninguna tendencia que permita prever la extinción del modelo federal nacido en el siglo XIX. Pero hay evidencia suficiente para observar no solo su debilidad actual, sino la creciente falta de recursos, instituciones y capacidades propias para mitigar el predominio indiscutible del Gobierno nacional.

En esas condiciones tendenciales, cabe suponer que, hacia el 2050, el país vivirá bajo un régimen presidencialista, respaldado por un partido hegemónico y una ideología de Estado dominante (estadocéntrica), con una administración pública centralizada, austera y controlada, en todas sus tareas fundamentales, por las fuerzas armadas. Dados esos rasgos de dominación política, además de las limitaciones fiscales y un modesto crecimiento económico, también habrían desaparecido los órganos autónomos de Estado y, aunque el federalismo seguiría vigente, los gobiernos estatales y municipales operarían como extensiones de las políticas, las leyes generales y las oficinas centrales, dependientes de la Presidencia de la República. El Gobierno se habría convertido en un prestador de servicios públicos básicos, en constructor de obras públicas indispensables (a través del Ejército y la Marina) y en gestor de programas sociales diseñados para transferir recursos directamente a las personas. La seguridad, amenazada por la desigualdad, las violencias sociales, los grupos criminales y la disidencia política, sería una de las prioridades de las fuerzas armadas, en un entorno hostil. Al mirar hacia el pasado,

quizá veríamos que México no habría cambiado mucho respecto de la situación que vivimos ya, en el 2023.

Escenario catastrófico

El corto plazo: 2024-2030

El peor escenario que enfrentamos para el futuro inmediato es que no haya condiciones suficientes para celebrar elecciones en junio del 2024. Otro, similar, es que, aunque se realicen los comicios formalmente, la situación de violencia y de rechazo a los resultados electorales haga prácticamente imposible una sucesión presidencial pacífica y un cambio ordenado de mandos en el resto de los cargos públicos que se disputarán. Al momento de escribir estas líneas, ya hay algunos signos ominosos que, de exacerbarse, podrían desatar ese escenario: el más evidente es el desafío que han venido enfrentando las autoridades electorales por parte del gobierno del presidente López Obrador, quien, desde el año 2006, las ha considerado aliadas de intereses ajenos a la democracia y promotoras de fraudes.

Pese a haber triunfado en los comicios del 2018 al amparo de las mismas reglas del juego que hoy combate, el discurso presidencial ha sido especialmente hostil. Tanto, que ha propuesto una reforma electoral para modificar las prácticas que considera ostentosas y tramposas, ha insistido en elegir por voto popular a quienes dirigen esas instituciones y ha reclamado que el Gobierno asuma algunas de las tareas de estas para ahorrar recursos. Por otra parte, ha promovido que su partido rompa esas reglas anticipando las precampañas para seleccionar a su candidato o candidata presidencial, desafiando la interpretación que el INE —y en su momento el Tribunal Electoral— haga de esas conductas que, eventualmente, podrían llevar a la cancelación del registro de la persona que haya sido seleccionada mediante ese procedimiento inequívocamente opuesto a las normas en vigor.

Morena nació en 2014: el mismo año en que el antiguo IFE se convirtió en Instituto Nacional Electoral. Durante los primeros años, pese a su espíritu combativo de origen, fue un partido leal al sistema electoral. Pero tras ganar las elecciones presidenciales, fue cambiando paulatinamente su conducta hasta convertirse en un partido abiertamente desleal ante la autoridad y desafiante de las reglas diseñadas para promover

la equidad de la contienda. Si esta posición se mantuviera durante los meses siguientes, es probable que las oposiciones al Gobierno sigan su ejemplo y las autoridades se vean compelidas a tomar decisiones tácticas para detener esas conductas ilícitas, en ambos bandos de la polarización política. De ser así, al comenzar el año 2024 el escenario anunciaría una confrontación de fuerzas ajena a la legalidad electoral: un *tour de force* entre el Gobierno y sus adversarios principales. Si, además, la candidatura de Morena a la Presidencia de la República no tuviera el impacto que espera el presidente, sería todavía más probable que este decidiera intervenir directamente en la campaña y utilizar los recursos públicos que tiene a su alcance, incluyendo la promoción del voto a través de las administraciones públicas federal y estatales de su bandería y, eventualmente, de las fuerzas armadas y de los poderes fácticos que se consideren sus aliados. Por su parte, el flujo de recursos privados (nacionales y extranjeros) que las oposiciones podrían emplear, así como la confrontación abierta con las empresas (nacionales y extranjeras) y los medios de comunicación opuestos al gobierno, podrían abrir la caja de Pandora.

Los procesos electorales fueron diseñados para resolver los conflictos derivados de la competencia por el poder, a través de medios pacíficos. Si estos quedan superados por la lucha directa entre contrarios, el riesgo de que el crimen organizado y los intereses ajenos al país promuevan actos de violencia orquestados para generar ingobernabilidad se volvería inminente. He aquí el escenario catastrófico: dado ese conjunto de variables, las autoridades electorales se verían impedidas de organizar las elecciones (o de entregar resultados que sean aceptables y legítimos). De ser así, el desenlace ya no correría por vías pacíficas ni institucionales, sino por vías de hecho. En ese caso, la combinación entre la ausencia de autoridades con legitimidad y capacidad de gobierno y una secuencia de actos de violencia política podría dar como resultado la necesidad de establecer un gobierno *de facto* capaz de reestablecer la paz —como ha sucedido repetidamente en otros países de América Latina— a través de las fuerzas armadas. En rigor, un escenario de esa naturaleza no equivaldría a un golpe de Estado, sino a una situación de hecho, donde el presidente López Obrador asumiría inexorablemente el papel del liderazgo real, entregando formalmente la Presidencia a un gobierno interino encargado de convocar a nuevas elecciones, cuando hubiese condiciones suficientes. Un gobierno así, militarizado, significaría en la práctica la extensión del mandato actual y la consolidación

del proyecto de transformación definitiva del régimen político que ha divulgado el presidente desde su llegada a la jefatura del Estado. Para muchos —quizá para la mayoría— no sería una catástrofe, sino el momento cumbre de una epopeya histórica.

El largo plazo: 2030-2050

Un gobierno dispuesto a eliminar a sus oposiciones políticas, a anular la deliberación pública y decidido a extinguir instituciones diseñadas para fijar límites al poder político no puede ser un gobierno democrático. Tras el caos deliberado que se plantea en el escenario catastrófico de corto plazo, lo que vendría podría ser una autocracia con respaldo militar, afincada en la idea del restablecimiento del orden y la legalidad perdida tras los conflictos del 2024 y apoyada en una ideología de corte populista. Retomo aquí lo dicho en el escenario tendencial de largo plazo, porque imagino que los rasgos principales del escenario catastrófico no tendrían variaciones relevantes en cuanto a las prioridades establecidas para gobernar: un férreo control de la opinión pública, la centralización de todas las decisiones fundamentales, el sometimiento político, legal y armado de cualquier intento por reivindicar banderas federalistas, un modelo económico de economía mixta con empresas privadas afines y controladas por el Estado, un amplio abanico de empresas paraestatales vigiladas —y en buena medida, operadas— por las fuerzas armadas y una administración pública acotada y abocada a construir obras públicas y a distribuir dinero entre distintos grupos sociales, bajo el argumento de la igualdad social.

En este escenario, el país mantendría un crecimiento económico modesto afincado en su privilegiada ubicación geográfica y en el respaldo pragmático del Gobierno de los Estados Unidos, que muy probablemente estaría dispuesto a proteger sus propios intereses, haciendo caso omiso de la situación política de su vecino del sur. Sobre esa base, el Gobierno autocrático de México estaría en condiciones de pactar una paz localizada e intermitente con los grupos del crimen organizado, dominantes ya en buena parte del territorio nacional, y lograría desplegar campañas intensivas de propaganda para persuadir a la población de las bondades del régimen transicional que viviría el país, hasta encontrar las condiciones suficientes para volver a la paz y celebrar elecciones democráticas. Entretanto, los gobiernos obtendrían su legitimidad mediante procesos de consulta pública: plebiscitos periódicos para refrendar o suspender su

continuidad, organizados por un órgano electoral que confirmaría, una y otra vez, que el pueblo habría optado por la continuación de ese *statu quo*.

En el trayecto, imagino que algunos grupos disidentes —de derecha a izquierda del espectro político tradicional— intentarían enfrentar al gobierno autocrático en distintos momentos y con recursos diferentes. En el occidente y en el norte, algunos empresarios y una parte de la sociedad civil vinculada a ellos podrían promover movimientos de secesión para declarar la independencia de sus entidades y fragmentar a México. En el sur y el sureste, algunos grupos podrían buscar la ruptura de la autocracia por medios violentos y, eventualmente, volver a la guerra de guerrillas (la llamada “guerra sucia”) que marcó los años sesenta y setenta del siglo XX mexicano. Empero, cada uno de esos movimientos sería sofocado por medios violentos: las personas disidentes que actuaran a la luz del día serían encarceladas y juzgadas por un Poder Judicial sometido por completo a las órdenes del jefe de Estado, mientras que los movimientos guerrilleros no solo enfrentarían al Ejército en el campo de batalla, sino que servirían como argumento de propaganda para refrendar la importancia de mantener un gobierno capaz de mantener la unidad nacional. El peor escenario es que esa situación se vuelva estable, llevando a México a las calificaciones más bajas en casi todos los rubros comparado con el resto del mundo, sin solución de continuidad.

Escenario deseable

Para darle un contenido más fluido a este último escenario, lo frasearé en tiempo presente: describiendo lo que me gustaría que fuese ocurriendo. Es una licencia literaria que, quizá, puede ayudar a darle mejor contenido narrativo a lo que, de todos modos, es inevitablemente producto de una mezcla de deseos, evidencia e imaginación. Después de todo son sucesos que no han ocurrido aún y que, muy probablemente, nunca sucederán.

El corto plazo: 2024-2030

Tras el comienzo ilegal de las precampañas de Morena por la candidatura a la Presidencia, las oposiciones deciden iniciar —también de manera anticipada— los procesos internos para elegir a su propia candidata o candidato. El único partido que se mantiene al margen

de la ilegalidad de esas decisiones es MC, que convoca a precampañas hasta diciembre del 2023. Dado que las dos principales fuerzas políticas en contienda —Morena y la alianza que deciden formar PAN, PRI y PRD— han vulnerado la ley, el Tribunal Electoral ordena suspender definitivamente ambos cursos de acción, advirtiendo que, de continuar, las personas que resulten electas en esos procedimientos no podrán ser registradas como candidatas a la Presidencia. Advertidos de esa consecuencia constitucional, el presidente —desde una de sus conferencias mañaneras— convoca a su partido a obedecer los tiempos legales y llama a la oposición a hacer lo mismo. Propone además una consulta formal con las y los magistrados del Tribunal Electoral para saber qué actividades pueden realizarse, en espera de los tiempos de precampaña establecidos en la ley. Morena acata la sentencia y decide organizar debates programáticos, con el propósito de integrar su propuesta de programa de gobierno. A esos debates acuden las personas que aspiran a suceder al presidente López Obrador. Compelidos por esa conducta, los partidos de oposición también suspenden sus actividades de campaña y siguen la misma ruta adoptada por Morena. En los medios de comunicación, en las organizaciones de la sociedad civil y en la academia, se inicia una amplia deliberación pública sobre los contenidos de las propuestas programáticas formuladas por los partidos, mientras el presidente sigue informando en sus conferencias matutinas los avances de los proyectos insignia de su sexenio.

El proceso electoral comienza en la primera semana de septiembre, rodeado de expectativas. El INE presenta todas las condiciones necesarias para la organización de los comicios, los partidos siguen los procedimientos establecidos y, hacia el final del año, inician las precampañas electorales (antes suspendidas mediante sentencia del Tribunal Electoral). Luego de las deliberaciones previas, los partidos eligen dos mujeres y un hombre para contender por la Presidencia: Morena y MC a las mujeres y la coalición de PAN, PRI y PRD al único hombre. Al comenzar las campañas, noventa días antes de la jornada electoral, el presidente López Obrador —quien había venido desplegando una intensa gira de despedida por toda la República, ofreciendo cada día conferencias matutinas— anuncia que dejará todo el espacio mediático a las campañas políticas en curso y suspende definitivamente sus conferencias diarias. Se especula sobre su estado de salud, pero él mismo desmiente los rumores. Reitera su compromiso de retirarse de la política al concluir su sexenio y, más tarde, lo cumple.

Durante las campañas, el intercambio de propuestas es equivalente al de las descalificaciones mutuas. Sin embargo, las campañas transcurren en paz, mientras las fuerzas armadas controlan y vigilan el paso de las comitivas y los recorridos de todos los partidos. La ausencia de violencia es interpretada como resultado de un pacto entre los partidos y el crimen organizado, pero nadie logra confirmar esa tesis. De otro lado, las decisiones tomadas al final de su sexenio por el presidente López Obrador, junto con las expectativas generadas por el proceso democrático en curso, incrementan sustancialmente las inversiones privadas, robustecen a la Bolsa de Valores mexicana y se registra un crecimiento cercano al 6 %. El Gobierno instruye a sus colaboradores a abstenerse de participar en las campañas y sanciona a quienes lo intentan. Al concluir la jornada electoral, los partidos reconocen los resultados: la candidata de Morena gana la Presidencia con holgura, pero no consigue la mayoría de los votos. La coalición opositora y MC logran, juntos, la mayoría en ambas cámaras legislativas federales, cosa que se considera un fracaso para los primeros y un triunfo para los segundos. Los gobiernos estatales, los municipales y los congresos de las entidades federativas corren la misma suerte que las elecciones federales: el poder político vuelve a ser distribuido entre partidos en todo el territorio nacional. Se anuncia, así, un nuevo periodo de acuerdos legislativos y gubernamentales para consolidar el crecimiento económico, bajo el lema compartido “Por el bien de todos, primero los pobres”, en homenaje al presidente saliente.

Sobre esa base, el nuevo Gobierno se propone cuatro objetivos: erradicar la pobreza extrema, moderar la desigualdad, garantizar la seguridad y consolidar el régimen democrático. Con esos propósitos, convoca a toda la sociedad a participar en su cumplimiento y, durante el segundo trienio, logra que se plasmen como principios constitucionales con el respaldo de todos los grupos parlamentarios. Durante esos meses, el Congreso se instaure como constituyente para aprobar una versión revisada y breve de la Constitución política y la expedición de leyes constitucionales que regularán los pormenores a la carta magna, con la aprobación de una mayoría calificada y de al menos tres grupos parlamentarios de ambas cámaras. La confianza que produce ese conjunto de decisiones (respaldada por el refuerzo de los órganos autónomos del Estado y la consolidación de los sistemas de transparencia, de combate a la corrupción, de rendición de cuentas y de información pública, apoyados por el uso de inteligencia artificial) permite que la economía

mantenga su crecimiento estable, por encima del 6 % anual. El nuevo Gobierno promueve, además, una reforma fiscal progresiva y grava las herencias y la acumulación de riqueza excesiva. Con esos recursos fiscales, fortalece los sistemas de salud y educación pública, sin renunciar a los programas paliativos y asistenciales. Al concluir el sexenio, el partido mayoritario refrenda un nuevo triunfo en las urnas, pero una vez más pierde la mayoría de las cámaras y buena parte de los gobiernos locales. En el año 2030, México entra al grupo de las diez economías más fuertes del mundo y a la lista de las democracias consolidadas.

El largo plazo: 2030-2050

En el año 2036 —en elecciones realizadas integralmente por medios electrónicos— se verifica una nueva alternancia en la Presidencia de la República, alentada por la promesa de hacer cumplir a cabalidad los principios constitucionales pactados ocho años antes y de modificar el régimen de gobierno, para fortalecer las bases institucionales de los gobiernos estatales y municipales y eliminar, en definitiva, a los últimos grupos criminales que todavía medran en algunas zonas del país. Se anuncia la consolidación de las policías civiles y una drástica reducción de las fuerzas militares. Por otra parte, el servicio profesional de carrera instaurado en el sexenio previo se expande con éxito hasta el rango de subsecretario de Estado y se establecen nuevos mecanismos de control de ingresos y gastos gubernamentales, haciendo uso de las nuevas tecnologías que permiten la vigilancia pública de todos los movimientos financieros en tiempo real.

Los ciudadanos refrendan, en las elecciones de 2042, el mandato otorgado al nuevo partido mayoritario, que hace campaña con la intención de modificar el régimen presidencial para establecer el modelo parlamentario, tanto a nivel federal como estatal. Tras cuatro años de consultas ciudadanas y deliberaciones políticas, se acuerda mantener vigentes la Constitución reformada en 2028 y el modelo económico que, en el resto del mundo, se conoce ya como el “segundo milagro mexicano”. Empero, se establecen nuevos mecanismos de control constitucional y parlamentario, afincados en la garantía de los derechos fundamentales y de los principios establecidos en la carta magna. Gracias a las políticas públicas continuadas durante casi cuatro lustros, la pobreza extrema se reduce al 5 % de la población y las clases medias se expanden para formar la gran mayoría. La evolución mexicana en el uso de energías

limpias y de tecnología para la calidad de vida permite que los costos de manutención familiar se reduzcan dramáticamente. Los problemas públicos del país cambian de naturaleza: el envejecimiento de la población, la vivienda digna, la desconcentración metropolitana y la producción de alimentos suficientes se convierten en los temas centrales de la agenda pública. Desde el mirador político, sin embargo, México se convierte en una democracia normalizada y estable.

Epílogo y notas para Jalisco

Los escenarios que he planteado se refieren a la vida política nacional. En otros capítulos se desarrollarán los que corresponden específicamente a Jalisco. Sin embargo, observo que la influencia de la entidad seguirá vigente por su potencia productiva, tanto de alimentos cuanto de tecnología y servicios. La fuerza simbólica, académica y cultural del estado también se mantendrá intacta, porque la respalda una larga historia de creación y divulgación que no tiene paralelo con la de ninguna otra entidad, exceptuando a la capital del país. En sentido opuesto, deseo que el crimen organizado pierda fuerza y disminuya su presencia en las redes empresariales, políticas y sociales, pese a que la tendencia actual no me permite llegar a esa conclusión.

En materia política —eje de este capítulo—, las dos variables principales para imaginar escenarios son, de un lado, el futuro del federalismo mexicano en su conjunto, y de otro, la competencia interna por los cargos públicos entre las fuerzas políticas más relevantes de la entidad (MC y PAN) y Morena, como partido local emergente. En el mejor escenario, no advierto cambios sustantivos al modelo federal del país, aunque he apuntado dos que me parecen fundamentales: la reforma fiscal —y al sistema de coordinación fiscal—, que a todas luces es indispensable para fortalecer la capacidad de respuesta de los gobiernos locales e incentivar la economía estatal, y la profesionalización de sus administraciones públicas, sobre una sólida base institucional. En el peor escenario, advierto un proceso creciente de centralización de las decisiones en el Gobierno nacional, con un presidencialismo exacerbado y una presencia acrecida de las fuerzas armadas, que, en la práctica, convertiría al Gobierno estatal en operador de decisiones y programas centrales, con muy pocos márgenes de decisión. Infortunadamente, la

capacidad de influir en alguno de esos desenlaces rebasa a los ámbitos acotados de la política local.

En cuanto a la segunda variable, las tendencias actuales sugieren que MC podría mantener la gubernatura de la entidad por otros seis años, siempre que consiga conservar una alianza implícita (o explícita) con el PAN. Empero, el crecimiento de las preferencias electorales de Morena ya está desafiando esa posibilidad y, en ese sentido, salta a la vista que las elecciones locales estarán inevitablemente influidas por la contienda nacional y las estrategias elegidas por cada partido. Si MC lograra colocarse como alternativa a la ya inevitable polarización nacional, sería previsible que esa impronta favorecería también su presencia dominante en Jalisco. Y no es necesario agregar que cualquier escenario posterior dependerá de ese resultado: si Morena ganara las elecciones locales, el Gobierno estatal perdería autonomía frente a la Presidencia de la República y el estado dejaría de pugnar por la renovación del federalismo.

En cualquier caso, la fuerza de la entidad se mantendría vigente por otros medios: su capacidad económica, su producción alimentaria y la creciente visibilidad de sus organizaciones empresariales, la autoridad nacional que ejercen su cultura y su vida universitaria y, en contrapartida, la amenaza permanente del Cártel Jalisco Nueva Generación, que se ha consolidado como el grupo criminal más violento y fuerte del país. La influencia de esa organización en la vida política interna modificaría dramáticamente los escenarios electorales y el futuro del gobierno de la entidad y sus municipios. Esa es, en mi opinión, la línea roja que nunca debe cruzarse.

El expediente electoral de Jalisco

— Paula Ramírez Höhne

Cada entidad federativa mexicana tiene su historia y su propia densidad política. La de Jalisco es una historia marcada por el republicanismo en un sentido clásico, es decir, por la búsqueda de la autonomía política, el equilibrio de poder, los derechos individuales y el federalismo práctico. Es difícil hallar una trayectoria similar en otras partes del país, pero Jalisco, sin duda, inauguró antes que cualquier otro estado la reivindicación federal en el temprano siglo XIX.

Con esto no quiero decir que exista un continuo de décadas o de siglos (pues el Porfiriato y la era del partido hegemónico en el siglo XX suspendieron esa historia), pero es cierto que nuestro estado se ha movido, primero, buscando su propia autonomía política y después, esforzándose para propiciar avances político-institucionales que lo pusieran por delante de otros gobiernos regionales y aun, del Gobierno federal. Estas notas son un intento de documentación de tales esfuerzos, como principales precedentes que considerar para adelantar cualquier posible escenario futuro sobre la vida electoral y política de Jalisco.

Al cabo, la premisa que guía este texto es que la construcción del estado federal, representativo, republicano y democrático de Jalisco ha recurrido en sus principales episodios al expediente electoral, es decir, a la organización de elecciones populares, donde se dirimen pacífica y civilizadamente las diferencias de una sociedad plural, diversa y compleja. Han sido —y aventuro que seguirán siendo—, las elecciones legales y reconocidas las que singularizan la vida política del estado. Sin desconocer los periodos en que los derechos político-electorales en Jalisco y en el resto del país han sido dominados por un gobierno central hegemónico o dictatorial, este texto muestra cómo en el estado se ha edificado un entramado legal e institucional sobre un entendimiento básico de nuestra vida colectiva: la necesidad de recurrir a las elecciones para constituir los poderes públicos, resolver los principales diferendos políticos (incluso fundacionales) del estado, y al cabo ga-

rantizar el respeto a los derechos que hoy protege en la Constitución y las leyes mexicanas.

Este capítulo se divide en siete apartados: 1. “Primera modernización”, que ofrece apenas una estampa del nacimiento de la provincia de Guadalajara, como precedente del surgimiento de una comunidad política crítica y con aspiraciones liberales y autonomistas. 2. “Elecciones ejemplares: los primeros años”, que relata las dos primeras experiencias electorales en el estado (1813 y 1820), en donde destaca el talante cívico de la ciudadanía jalisciense. 3. “El primer estado de la república”, que recoge brevemente la historia de la construcción del estado libre y soberano de Xalisco, en donde otra vez las elecciones son el elemento instrumental básico para su formación. 4. “Salto al siglo XX: la institución de las elecciones”, que desarrolla la historia de la edificación legal e institucional del sistema electoral jalisciense a lo largo del siglo XX y lo que va del XXI. 5. “Construcción institucional, alternancia y pluralidad”, que describe la dinámica de alternancias y la pluralidad política de los órganos de representación del Estado. 6. “Hacia la inclusión sustantiva: los derechos políticos de las mujeres”, que reporta los avances en la postulación paritaria de las mujeres a cargos de representación y gobierno, como un atributo distintivo de la vida electoral jalisciense. 7. “Un futuro incierto”, que propone algunas posibilidades del desarrollo legal e institucional que podría ocurrir en el estado (dado su espíritu republicano, federal y libertario) en caso de prevalecer en nuestro país el régimen democrático.

Primera modernización

Comencemos en la última década del siglo XVIII, que ha sido reconocida como la de mayor aceleración del desarrollo económico, político y social del estado. La Guadalajara colonial se urbanizó; se fundaron la primera universidad de la región, el primer gran hospital, la imprenta; surgió la prensa, hubo un gran impulso comercial con el puerto de San Blas, la feria de San Juan de los Lagos y la creación del Real Consulado de Comerciantes; se establecieron diversas conexiones con la Ciudad de México y se edificó una amplia obra de infraestructura pública en un periodo bautizado como “la década dorada de Guadalajara” (Ibarra Pedroza, 2022).

De este modo, Guadalajara recibió el siglo XIX con un impulso económico (empleo, educación, salud, desarrollo) que la convirtió en la cuna

de una sociedad pujante, rica en su vida artística, comercial e industrial, pero también en su vida política, con el surgimiento de una comunidad crítica y activa, de ímpetu independentista y una profunda identidad regional, que fue dando forma a lo que hoy es el estado libre y soberano de Jalisco. Al mismo tiempo perfilaba su participación en la construcción de la república federal, democrática y representativa que es México.

La historia de esa formación es conocida, pero lo que importa subrayar ahora es que la comunidad política jalisciense surgió al calor de su modernización económica y social, pero también bajo el influjo del liberalismo norteamericano, que sería la base ideológica tanto de su independencia como de la nuestra. Dar cauce a esas nuevas energías demandaba celebrar elecciones, una sucesión de comicios inaugurales de la tradición republicana, como veremos a continuación.

Elecciones ejemplares: los primeros años

Enrique Ibarra Pedroza (2022) relata y documenta los primeros ejercicios electorales en el estado. Desde la primera elección en 1813 para establecer el ayuntamiento de Guadalajara, pasando por los comicios de 1820 para elegir diputaciones provinciales, y hasta el amplio ejercicio de consulta popular al que convocó Luis Quintanar en 1823 para preguntar a los 132 pueblos de Jalisco si preferían adherirse a un sistema federalista o a uno centralista. Recurro a ese relato histórico porque permite constatar la relevancia del expediente electoral de Jalisco en la construcción del estado federal, republicano y representativo.

Ibarra relata que en los debates que llevaron a redactar la Constitución de Cádiz en 1812, en donde se reconoció por primera vez la representación popular de autoridades provinciales a través de elecciones, Jalisco tuvo un papel protagónico. Cuatro doctores egresados de la Universidad de Guadalajara (UdeG) participaron en la confección de ese documento: Miguel Ramos Arizpe, Simeón de Uría, José María Gordo y Mariano Mendiola (Castañeda, en Ibarra Pedroza, 2022). El espíritu autonomista de Jalisco fue determinante en aquellos debates de Cádiz, pues marcaron a la nueva Constitución con sus demandas: que las diputaciones provinciales fueran electas por voto ciudadano y tuvieran facultades administrativas, de impartición de justicia, de recaudación tributaria, para el desarrollo de obra pública y atención a necesidades básicas para la educación, el comercio, la industria, entre otros.

Es así como las diputaciones provinciales, como autoridades regionales representativas de los territorios de la Nueva España y la Nueva Galicia, alcanzaron un mayor nivel de autogestión y autonomía para gobernarse de acuerdo a sus propias circunstancias locales, políticas, económicas, comerciales, etcétera. Por eso se sostiene que las diputaciones provinciales fueron el embrión, el origen del federalismo mexicano. Con la Constitución de Cádiz, las distintas regiones del país se integraron en siete territorios (México, San Luis Potosí, Guanajuato, Guadalajara, Mérida, Monterrey y Durango), cuyos representantes, erigidos en ayuntamientos, fueron electos por votación popular por primera vez en la historia.

En ese contexto, en octubre de 1812 se celebraron las primeras elecciones del país para elegir el ayuntamiento de la Ciudad de México. Participaron dos grupos políticos altamente polarizados (aún no existían los partidos en el sentido moderno); por un lado, los americanos o criollos y por otro, los europeos o peninsulares. Empero, esa es conocida como la primera elección fraudulenta de la historia de nuestro país (Guerra, 1994). Diversos testimonios documentados en la prensa de la época refieren una jornada electoral con acarreo, compra de votos, propaganda indebida, personas que votaban varias veces en distintas parroquias, otras que no pudieron votar, y más irregularidades. De ese proceso los americanos resultaron abrumadoramente ganadores. Ni un solo europeo fue electo.

En contraste, el 6 de junio de 1813 se celebraron las primeras elecciones en Guadalajara para elegir a su ayuntamiento, pero a diferencia de lo ocurrido meses antes en la Ciudad de México, los comicios de Guadalajara resultaron ser una muestra de civismo. Así lo narró Jaime E. Rodríguez (2006) en el periódico *Mentor de la Nueva Galicia*:

A pesar de la numerosa concurrencia y de ser la primera vez que los ciudadanos hacían las altas funciones que les competían, y les ha otorgado la Constitución española: durante todo el tiempo de la votación se observó tal orden, felicidad y serenidad, como si ya estuviesen muchos años acostumbrados a practicar lo mismo. La imparcialidad, justicia, unión verdaderamente fraternal entre los españoles de uno y otro hemisferio, vecinos de la ciudad, fue tal que ciertamente merece servir de modelo a todas las poblaciones (en Ibarra Pedroza, 2022, p. 86).

No obstante, el resultado de esas elecciones fue el mismo que el de la Ciudad de México: todos los cargos fueron ganados por los americanos.

En agosto de 1820 hubo nuevos comicios para elegir diputaciones provinciales de Guadalajara. Otra vez triunfaron las candidaturas criollas; hombres que conocían su realidad social y política local y eran electos por voto ciudadano, sobre la base de normas constitucionales. En efecto, se trató del origen del reconocimiento y la garantía de los derechos políticos y civiles en Jalisco, que dio cauce a las ideas y demandas autonomistas de una sociedad con una vida intelectual, comercial y política propia, vigorosa y pujante. La semilla de la autonomía estaba sembrada; diez años después se materializaría en el nacimiento del estado libre y soberano de Xalisco.

Las elecciones de 1820 trajeron consigo un despertar político y organizativo, así como un ánimo colectivo de autonomía y libertad, en gran parte debido a la constatación y conciencia ciudadana de poder elegir —aun en comicios embrionarios e incipientes, con todos sus defectos— a representaciones y autoridades de gobierno.

Son esas dos elecciones originarias (1813 y 1820) los referentes primigenios de la cultura cívica y democrática local.

El primer Estado de la República

En septiembre de 1821 se consumó el movimiento independentista de México, del cual surgió un breve Estado imperial (1821-1823) encabezado por Agustín de Iturbide. Al desaparecer el Imperio español y debilitarse la autoridad central, las provincias de Nueva España y Nueva Galicia adquirieron más y más facultades de autogobierno. Luis Quintanar, diputado provincial de Guadalajara que inicialmente había acompañado las ambiciones imperialistas (y centralistas) de Iturbide, reconoció este nuevo contexto político y decidió promover y defender el arreglo federal. Así, en mayo de 1823, convocó a un amplio ejercicio de participación política para consultar a los 132 pueblos de Jalisco si preferían adherirse a un sistema federalista o a uno centralista. Se trató del primer precedente de una consulta popular realizada en nuestro país, y probablemente en todo el continente americano hispanohablante.

La voluntad de los pueblos de la entidad quedó registrada en el documento “Voto general de los pueblos de la provincia libre de Xalisco denominada hasta ahora de Guadalajara sobre constituir su forma de gobierno en República Federada”. En ese testimonio documental histó-

rico se reportó la votación unánime de los 132 pueblos de la entidad para conformar una república federal.

Otra vez, la historia de Jalisco recurre a su expediente electoral para resolver las cuestiones fundamentales constitutivas de su régimen político.

De esta manera, el 16 de junio de 1823, como resultado de esa consulta y del movimiento federalista que se gestó en la región, se decretó el nacimiento del estado libre y soberano de Jalisco como entidad federada, es decir, reconocía una autoridad central, pero que exigía respeto a las condiciones y atribuciones propias de su régimen interior local. La ecuación estaba dada: integración nacional sí, y respeto a la soberanía de los estados también.

La primera Constitución Política del Estado de Jalisco se promulgó el 18 de noviembre de 1824. Ahí se estableció que “el gobierno del estado es republicano representativo popular federado” (artículo 24), y que el poder estaría dividido: en el Poder Legislativo, de diputados electos para un periodo de dos años; en el Poder Judicial, que recaería en el Supremo Tribunal y juzgados de primera instancia, y en el Poder Ejecutivo, que estaría encabezado por un gobernador, un vicegobernador y cinco senadores, también electos por voto popular.

En octubre de 1824 se emitieron las primeras normas electorales para elegir gobernador, vicegobernador, senadores y diputados del nuevo estado de Jalisco. Se trata del primer precedente de regulación legal local, en el México independiente, para la organización de las elecciones constitucionales en el estado.¹ Se regularon cuestiones centrales como los requisitos para ser candidato, se establecieron los primeros criterios de vecindad y se vetó a militares y clérigos para ocupar cargos de elección popular; se reguló la reelección para diputaciones; y la segunda vuelta en caso de no alcanzar la mayoría absoluta de los votos en las elecciones para la gubernatura.

Sobre esa base legal, en enero de 1825 se celebraron las primeras elecciones constitucionales en Jalisco, en las que se registró un empate técnico entre los dos candidatos punteros a la gubernatura, Rafael Dávila (el candidato promovido por el centro) y Prisciliano Sánchez (el constituyente y líder federalista). Por decreto del Congreso se acordó realizar una nueva votación, pero en esta segunda vuelta solo participaron los dos

1 Hasta entonces, las elecciones celebradas en 1813 y 1820 se habían organizado de acuerdo con las normas generales de gobierno dictadas por la Corona para distintos territorios.

candidatos punteros. Prisciliano Sánchez obtuvo la mayoría de los votos y fue nombrado primer gobernador constitucional del estado de Jalisco.

Los poderes del estado jalisciense se constituyeron mediante elecciones populares, legales y reconocidas para integrar el Congreso y la gubernatura estatal. Este hecho fue determinante, no solo para darle una nueva forma a la vida política del estado, sino que también definió la trayectoria de las relaciones políticas entre Jalisco y el centro, con un impacto mucho más allá de lo propiamente local. Jalisco se erigió entonces como el principal motor federal y electoral del país durante casi toda la mitad del siglo XIX.

Salto al siglo xx: la institución de las elecciones

Después de las extenuantes guerras civiles, de las invasiones imperiales de Francia y de la guerra con los Estados Unidos, la república parecía agotada y Porfirio Díaz aprovechó las circunstancias para establecer una larga “recesión democrática”, como hoy la llamaríamos. Fue un periodo de anquilosamiento general de la vida civil, cuando las elecciones fingidas y las reelecciones sucesivas dominaron el escenario. La Revolución puso un violento fin a esa dictadura y comenzó una nueva historia que culminó con la conformación de un régimen propiamente hegemónico, corporativo, esencialmente autoritario y que, por ello mismo, tampoco precisaba de elecciones auténticas. Un largo paréntesis que comenzó a romperse apenas en los años setenta del siglo xx. Como nuestro análisis se centra en el fenómeno electoral, en su efecto constitutivo y democratizador, no nos detendremos en escudriñar aquella época. Baste decir, a guisa de ejemplo, que en 1948 se emitió una ley electoral en Jalisco que dio lugar a la creación del primer Consejo Electoral como autoridad encargada de organizar las elecciones en el estado. Ese consejo estaba integrado por un representante del gobernador, dos miembros designados por los partidos políticos registrados y un notario, elegido por el propio Consejo, que tenía el encargo de realizar los censos y edificar los padrones de electores en el estado, expedir las credenciales para votar, organizar y conducir los procesos electorales, así como realizar los cómputos seccionales, municipales, distritales y estatales (Ley Electoral del Estado de Jalisco). Un modelo a imagen y semejanza de la autoridad federal: control del proceso electoral por parte del Ejecutivo y dominio en las decisiones del partido mayoritario.

Las cosas empezaron a cambiar ya bien entrado el siglo XX. En 1977 ocurrió la primera reforma constitucional que abrió la competencia política a otras fuerzas ideológicas y programáticas distintas al Partido Revolucionario Institucional (PRI). Con esta iniciativa —que inauguró la figura de la representación proporcional, el financiamiento a partidos y el pase automático a elecciones locales con registro nacional— inició un periodo de transición democrática centrado en la transformación del sistema electoral, a través de reformas a las reglas electorales (de acceso al poder), que desató un proceso que algunos autores bautizaron como “la mecánica del cambio político en México” (Becerra *et al.*, 2000). Esta “mecánica” consiste en que las elecciones competidas producen congresos cada vez más plurales y estos, a su vez, producen leyes electorales cada vez más equitativas y que arrojan más confianza pública. Desde entonces, en parte debido a los cambios que ocurrían en las normas electorales federales y en parte como resultado de los movimientos y las exigencias sociales locales, varias reformas sucesivas fueron edificando un sistema electoral profesional, cada vez más independiente, vigilado de cabo a rabo para asegurar que la voluntad popular expresada en las urnas definiera el futuro político de la entidad y del país. Era una misión histórica compartida por muchos.

En abril de 1979, a consecuencia de la reforma federal aprobada en 1977, se publicó una nueva Ley Electoral del Estado de Jalisco. El Consejo Electoral cambió, y aunque el control del Ejecutivo y de la mayoría persistía, estaban ocurriendo cambios importantes en la morfología política del estado: los partidos con registro nacional pudieron competir en las elecciones locales; la amnistía beneficiaba a personajes reconocidos socialmente pertenecientes a la oposición, y el pluralismo comenzaba a cobrar carta de naturalización en la vida local, especialmente por la introducción de los diputados de representación proporcional.

Para México, el proceso de transición de veinte años significó activar el aparato constitucional de nuestra república democrática, representativa, laica y federal, que si bien estaba vigente desde 1917, en la práctica se encontraba inutilizada y enmohecida. Dado que todos los espacios del poder político estaban en manos de un solo partido, que no era representativo ni se elegía libre y legalmente, el diseño republicano y democrático de contrapesos entre los poderes, o bien entre los estados y la federación, era simplemente inoperante.

Esa realidad nacional se constataba naturalmente en el ámbito local. Pero en Jalisco, durante la década de los ochenta, emergieron movimientos sindicales, universitarios y ciudadanos, cuya exigencia inicial

respondía a las crisis económicas que se produjeron en aquellos años, pero que pronto se convirtió en un reclamo político frente a las irregularidades electorales recurrentes y la desconfianza hacia las autoridades responsables de organizar los comicios (Alonso, 1993).

Como un espejo, los congresos de las entidades y sus partidos asumieron aquella “mecánica de cambio político”, emprendieron una ruta de cambios a sus constituciones y leyes electorales locales, para abrir la representación política a todos los grupos de la sociedad y garantizar elecciones libres, competidas, equitativas, imparciales, legales, profesionales, vigiladas y altamente ciudadanizadas.

A nivel nacional y también en Jalisco, las reglas de acceso al poder político, así como la edificación de una institucionalidad electoral técnicamente solvente, profesional e independiente, hicieron posible las alternancias políticas en todos los cargos de elección popular y a todo nivel, y con ello habilitaron al régimen democrático mexicano concebido desde 1917.

Construcción institucional, alternancia y pluralidad

Desde 1929, año en que el PRI (entonces llamado Partido Nacional Revolucionario, PNR) ganó las elecciones a la Presidencia de la República, y durante las siguientes siete décadas el partido tuvo el control de los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), de los gobiernos estatales, municipales y los congresos locales, además de que logró dominar o tener una influencia determinante en instituciones gremiales, sindicales, medios de comunicación, la industria, las artes y el empresariado. Fueron décadas de un sistema de gobierno hegemónico de partido único, sin competencia electoral, sin facciones de oposición profesionales con capacidades reales de despliegue político, sin prensa libre, sin división de poderes, sin información pública, rendición de cuentas, ni los contrapesos al poder político propios de una república democrática.

A partir de la reforma electoral de 1977 y hasta 1988, se registraron las primeras alternancias del país. Solo 118 municipios² del país cambiaron de partido en el poder durante esa década (a lo largo de cuatro ciclos comiciales) (Soto, 2012), pero se abrió un camino que por primera vez ofrecía posibilidades reales de competencia y triunfo de fuerzas políticas distintas al PRI.

² Como referencia, México tiene en la actualidad 2 475 municipios (<https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/#collapse-Resumen>).

En 1986, el proceso electoral para la gubernatura de Chihuahua fue altamente cuestionado y su repercusión alcanzó a otros estados, al país e incluso tuvo ecos internacionales. El reclamo democrático crecía. En 1988 tuvo lugar la primera elección presidencial competida de la historia moderna de México, y en 1989, Baja California se convirtió en el primer estado del país en ser gobernado por un partido distinto al PRI.

Los procesos sociales asociados a las crisis económicas, las oleadas de empobrecimiento que generaron esas crisis y el descontento que trajeron entre grandes sectores de la población quebraron la histórica hegemonía del partido mayoritario y, por otro lado, exigieron cambios y cauce de la vida política y electoral.

Durante el periodo de veinte años de transición —que inició con la reforma de 1977 y concluyó con las elecciones de 1997, cuando el PRI perdió la mayoría en el Congreso de la Unión, así como la jefatura de gobierno de la capital del país³—, a nivel federal se aprobaron seis reformas electorales constitucionales y legales, que respondieron a las demandas, luchas y reclamos de las fuerzas políticas opositoras, así como de una sociedad que ya no cabía en el formato del partido hegemónico y que exigía el ejercicio real de sus derechos politicelectorales, es decir, un sistema que garantizara elecciones auténticas, y que diera lugar a la representación genuina de la amplia pluralidad política nacional y subnacional.

Como consecuencia de esas reformas federales, en las entidades, y en específico en Jalisco, se aprobaron sucesivas modificaciones a las normas electorales locales, que armonizaron con las leyes generales y que fueron edificando una institucionalidad electoral profesional e independiente en el estado.

En agosto de 1994, días después de los comicios federales, de cara al proceso local de Jalisco que se celebraría el siguiente febrero,⁴ se produjo otra reforma electoral en la entidad. La nueva ley local concibió un Consejo Electoral integrado por seis consejeros ciudadanos designados por el Congreso del Estado, un secretario nombrado por el presidente del Consejo a propuesta de una terna por parte del Ejecutivo estatal, dos representantes del Congreso del Estado y los comisionados de los partidos políticos. Estos últimos, además del secretario, solo tendrían derecho a voz. El Consejo

³ Becerra *et al.* (2000) ubican el proceso de transición a la democracia durante veinte años, que se cuentan desde 1977, cuando se aprobó la primera reforma electoral que abrió la puerta a la pluralidad política nacional, y 1997, cuando el partido hegemónico que había gobernado el país durante casi setenta años perdió la mayoría en el Congreso de la Unión, al igual que la jefatura de gobierno de la capital del país.

⁴ 12 de febrero de 1995.

asumía nuevas funciones: ahora también calificaría las elecciones para municipales, diputados de representación proporcional y de mayoría relativa, y el Congreso del Estado calificaría la elección de gobernador.⁵

Con esta nueva legislación, Jalisco se agregaba al desfile de novedades democráticas que se escenificaba en la república, y en 1995, luego de instalarse en el estado una nueva institucionalidad electoral, Alberto Cárdenas Jiménez, candidato del Partido Acción Nacional (PAN), ganó la elección a gobernador de ese año con 52.74% de los votos.

En 1997, se dotó al Consejo Electoral del Estado de Jalisco de autonomía legal frente a los poderes públicos. Los consejeros ciudadanos se convirtieron en consejeros electorales, profesionales, especializados en la materia. El Consejo Electoral de Jalisco quedó integrado por siete personas (elegidas por mayoría calificada del Congreso del Estado), con un presidente que sería elegido por los propios consejeros. El órgano también se integraría, con derecho solo a voz, por un representante de cada fuerza política del Congreso del Estado, un representante de cada partido y un secretario. El Consejo asumió también la responsabilidad de calificar la elección para gobernador (Alonso, 2000).

Con la creación del Código electoral y de participación ciudadana en 2008, el Consejo Electoral del Estado de Jalisco se transformó en el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado (IEPC Jalisco). Además de organizar y arbitrar las elecciones locales, se dotó al Instituto de la responsabilidad de organizar e implementar diversos mecanismos de participación ciudadana. Destacadamente, se incorporó en la ley el “modelo o sistema electrónico para la recepción del voto” que dio pie al desarrollo de la urna electrónica jalisciense, pionera y, hasta la fecha, tecnología útil para el ejercicio del voto electrónico en todo tipo de elecciones y mecanismos de participación ciudadana.

En 2014 una profunda reforma constitucional y legal transformó el sistema electoral mexicano. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) fue sustituido por tres leyes generales: Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), Ley General de Partidos Políticos (LGPP) y Ley General del Sistema de Medios de Impugnación (LGSMI), que dispusieron regular la función electoral federal y local en un solo y único sistema. El Instituto Federal Electoral (IFE) se convirtió en el Instituto Nacional Electoral (INE), autoridad rectora del sistema nacional de elecciones, a la que se facultó de múltiples

⁵ Para mayores detalles del entono y las circunstancias que llevaron a la reforma politicoelectoral de 1994 en Jalisco, ver Alonso (1995) y Congreso del Estado de Jalisco (1994).

funciones que hasta entonces habían sido exclusivamente locales. Los institutos electorales locales, con sus desarrollos propios, capacidades y normas, mantuvieron su autonomía y un conjunto de facultades sustantivas que realizan para administrar los procesos de acceso al poder político en las entidades. En la LGIPE, los institutos locales fueron bautizadas como organismos públicos locales electorales (OPLE).

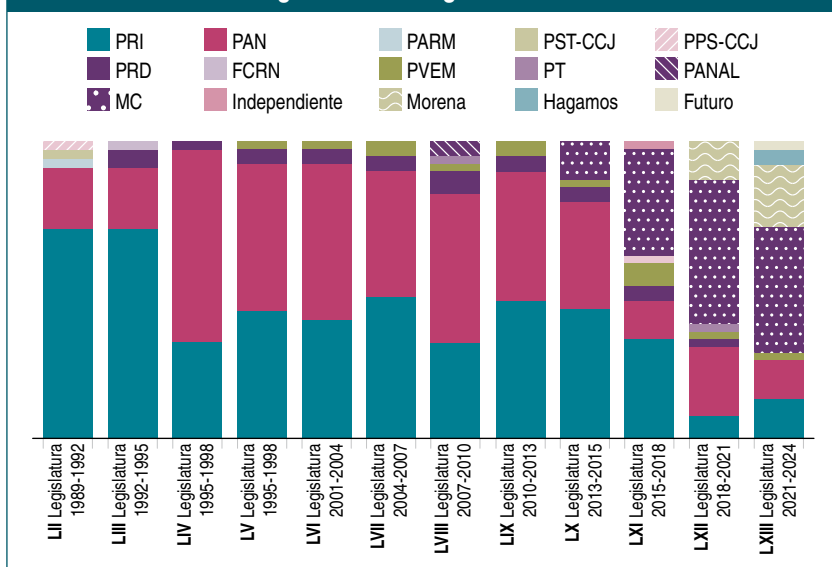
La reforma de 2014 tuvo el propósito central de estandarizar el trabajo y los procedimientos electorales en todo el país. Además, inauguró la casilla única para que la ciudadanía pudiera votar en un mismo lugar (casilla) en las elecciones locales y federales. También la fiscalización de los recursos de partidos, candidatas y candidatos quedó en manos del INE, al igual que la designación y remoción de las y los consejeros de los OPLE. Estas funciones que asumía el INE se sumaban a varias otras tareas sustantivas que habían sido previamente nacionalizadas: la conformación del padrón electoral, la generación del listado nominal, la emisión de la credencial para votar, la geografía electoral y la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión.

Los OPLE, por su parte, en la organización de los procesos electorales quedaron a cargo del registro de candidaturas, partidos y coaliciones; el acceso al financiamiento estatal de partidos y candidaturas independientes; los escrutinios y cómputos de toda elección local; el desarrollo de sistemas como el programa de resultados electorales preliminares; el diseño, producción y traslado de material y documentación electoral, y muy destacadamente, los OPLE son responsable de arbitrar la elección mediante la atención de cientos de quejas que se presentan en cada proceso electoral. Además, las autoridades electorales locales quedaron a cargo de la educación cívica, de organizar los mecanismos de participación ciudadana y consultas a comunidades indígenas, así como de otras funciones más.

Se puede afirmar con datos que la reforma electoral de 2014 fue exitosamente instrumentada. Desde entonces se han organizado 330 elecciones constitucionales federales y locales, cuyos resultados han sido confirmados y reconocidos por las autoridades, las distintas fuerzas políticas y la sociedad en general. El sistema ha garantizado su función central: la transmisión pacífica de los poderes públicos en esas tantas elecciones legales y legítimas en todo el país y a todo nivel.

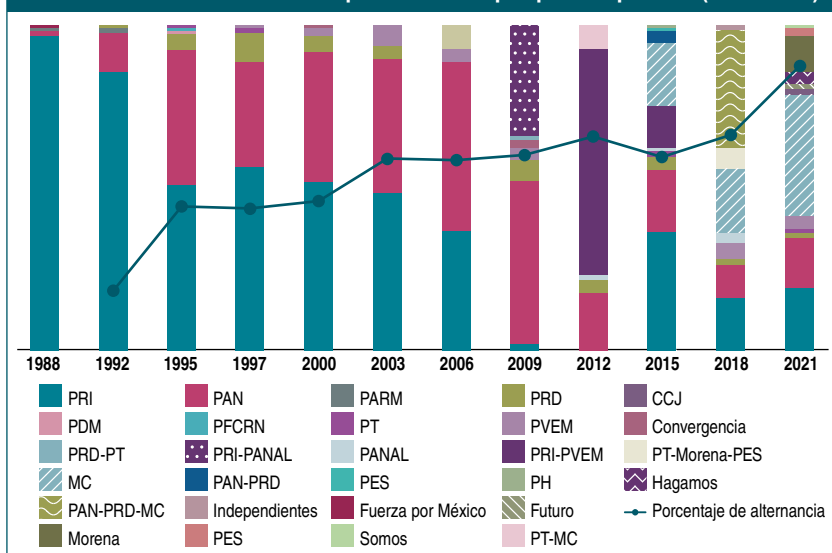
En Jalisco los procesos electorales de 2015, 2018 y 2021 fueron organizados bajo el manto de este sistema. En todos ellos imperó la alternancia política tanto a nivel del gobierno estatal como del Congreso y los municipios. (Ver las gráficas 1.1 y 1.2.)

Gráfica 1.1. Integración del Congreso del Estado de Jalisco



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 1.2. Alternancia municipal en Jalisco por partido político (1992-2021)



Nota: la gráfica muestra el porcentaje de alternancias en los gobiernos municipales de una elección a otra, así como la proporción gráfica de los partidos políticos que han gobernado municipios por cada trienio.

Fuente: elaboración propia.

La metamorfosis paulatina, ocurrida a lo largo de las reformas que esculpieron el modelo electoral mexicano actual, dio lugar a la representación de la pluralidad política local como rasgo distintivo de la vida democrática jalisciense: reflejo de una sociedad diversa, compleja, vigorosa y persistente en sus exigencias, y también muestra de un sistema electoral que ofrece garantías en el ejercicio igualitario de los derechos politicoelectorales. Puede decirse que mientras más plural es una sociedad, más democrática es.

Jalisco, con su espíritu republicano, su talante autonomista y su reincidente recurrencia a las elecciones como único medio válido para constituir los poderes públicos y dirimir cuestiones fundamentales de la vida política local, fue la tercera entidad⁶ en alcanzar la alternancia política (antes de la capital y del Ejecutivo federal). Los últimos tres gobiernos estatales han estado encabezados por un partido político distinto y en el Congreso del Estado se ha ido manifestado una pluralidad política no vista antes en Jalisco.

De esa suerte, la alternancia, los gobiernos divididos, la competencia abierta, la construcción de instituciones y un largo etcétera democrático se instaló en el estado, incluyendo por supuesto a los municipios, merced a elecciones libres, legales, genuinas y competidas.

Hacia la inclusión sustantiva: los derechos políticos de las mujeres

La inclusión, como la pluralidad, es un rasgo distintivo de la democracia jalisciense, y nuevamente encuentra asidero en su dimensión electoral. En Jalisco ha avanzado una exigente agenda para impulsar la participación política de las mujeres, garantizar la postulación paritaria de candidaturas para todos los cargos de elección popular, y erradicar la violencia política contra las mujeres por razón de género.

La flecha de los cambios legales es reciente, pero su sentido ha sido expansivo e inclusivo. A partir de una reforma constitucional en 2014, que incorporó la paridad como principio constitucional; la posterior reforma de 2019, mejor conocida como #ParidadEnTodo o paridad transversal, y la de 2020 en materia de violencia política contra

⁶ El PAN ganó la gubernatura en Baja California en 1989, en Guanajuato en 1991, en Jalisco en 1995, en Querétaro en 1997 y en Morelos en 2000; el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ganó la jefatura de gobierno del Distrito Federal en 1997 y la de Baja California Sur en 1999.

las mujeres por razón de género, se desarrolló en Jalisco un marco normativo legal propio.

En 2017 se incluyó en el Código electoral del estado la obligación de cumplir con el principio de paridad en el ejercicio de los derechos políticoelectorales, y se incorporaron reglas generales, como la postulación alternada de géneros en las listas de representación proporcional, la postulación paritaria en las candidaturas para munícipes y de las presidencias de ayuntamiento, así como la prohibición de postular mujeres en distritos y municipios perdedores.

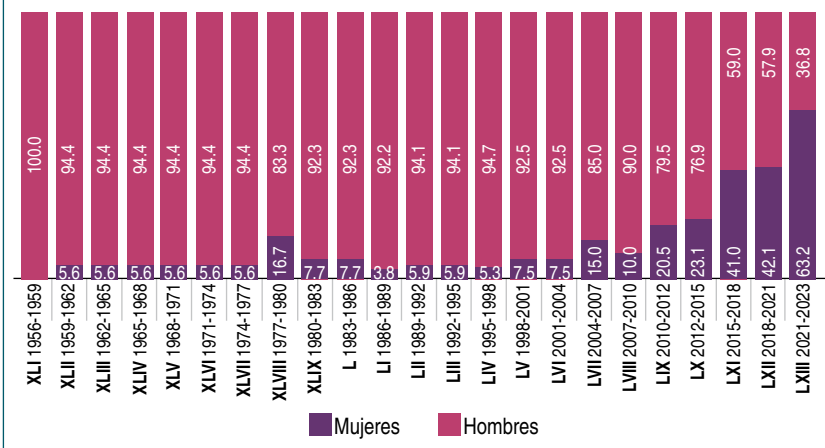
En las elecciones de 2018 y 2021, para darle funcionalidad a las normas incluidas en el Código electoral, el IEPC emitió las reglas específicas de postulación de candidaturas con el fin de garantizar el principio constitucional de paridad.

Como resultado de la instrumentación de esas normas, 52.7 % del total de los registros para esa elección de diputaciones fueron para mujeres, quienes obtuvieron casi dos terceras partes (64 %) de las curules del Poder Legislativo del estado. Hoy, 24 de 38 de los asientos del Congreso local están ocupados por diputadas, eso lo convierte en el parlamento con mayor proporción de mujeres en el país y en la historia de México.⁷

Desde una perspectiva histórica, para dimensionar el avance alcanzado, conviene traer algunos datos elocuentes: en 2006, el Congreso de Jalisco contaba con 36 diputados y 4 diputadas (solo 10 % de las curules); en 2009, las mujeres duplicaron su representación y lograron ganar 8 posiciones; para 2012 fueron 9 y en 2015, 16, al igual que en las elecciones de 2018. Fue hasta el 2021 que se logró la paridad —incluso ir más allá— con 24 mujeres (de 38 diputaciones) electas como diputadas: 13 por mayoría relativa y 11 por el principio de representación proporcional. Una genuina conquista progresiva de espacios de representación política para las mujeres en Jalisco.

⁷ Las cinco entidades con más mujeres diputadas en el año 2022 son: Jalisco (63.16 % de diputadas), Chiapas y Michoacán (62.50 % cada una), Morelos y Nayarit (60 % cada una).

Gráfica 1.3. Histórico de la integración del Congreso de Jalisco, por sexo



Fuente: elaboración propia.

En el caso de los ayuntamientos, los resultados globales de la elección de 2021 indican que 49.73 % de los cargos en contienda (entre presidencias municipales, sindicaturas y munícipes) fueron ganados por mujeres. Empero, cuando se analizan los resultados por tipo de cargos, los equilibrios cambian: las mujeres ganaron 57.6 % de las sindicaturas y 52.5 % de regidurías, pero solo 20.8 % de las presidencias municipales, y de ellas únicamente una corresponde a uno de los diez municipios más poblados de la entidad (Tlaquepaque).

Salvo el caso de las presidencias municipales, las mujeres ocupan la mayoría de los cargos (diputaciones, sindicaturas y regidurías) de representación y de gobierno del estado. Nunca como ahora las jaliscienses habían tenido una representación política tan copiosa y relevante. Sin embargo, es claro que la desigualdad y la marginación política histórica no quedan resueltas en una elección donde se alcance la paridad; esta no solo debe mantenerse en el tiempo, producirse orgánicamente, sino que debe ocurrir en contextos libres de violencia y en condiciones de igualdad en el ejercicio de todos los derechos.

La participación política de las mujeres ha demostrado ser capaz de abatir las limitaciones para el ejercicio pleno e igualitario de los derechos; ha sido la oportunidad para construir un mejor futuro e incidir en la propia realidad: un círculo virtuoso de la vida política que solo la democracia posibilita, a través de las elecciones. Jalisco recurre, una vez más, a su expediente electoral.

Un futuro incierto

El pensamiento republicano que floreció en Jalisco desde finales del siglo XVIII, fuertemente arraigado en la entidad, vino acompañado de la convicción de que un gobierno representativo solo podía emanar de elecciones libres y legales. En diversos episodios de la construcción estatal, Jalisco privilegió la vía electoral como el único medio válido y legítimo de acceso al poder político. Así fue desde la primera elección de 1813, y también diez años más tarde, cuando se constituyeron los poderes públicos estatales originales mediante elecciones populares que fueron estructurando el gobierno y la representación, que a la postre darían paso a ese arreglo venturoso alcanzado casi dos siglos después y que es la democracia.

Desde que se escribió la primera ley electoral local en 1824, en los albores del nacimiento del estado y de la federación, y hasta la promulgación de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se emitieron seis leyes electorales en Jalisco,⁸ y a lo largo de todo el siglo XX, a partir de la reforma federal de 1977, en parte como consecuencia de las reformas electorales federales, el marco normativo local electoral fue modificado en doce ocasiones en temas sustantivos.

Como puede verse, es imposible concebir la edificación de la república, de una federación de gobiernos y parlamentos, sin acudir una y otra vez al expediente electoral. Cada nueva necesidad de la formación del México independiente o de las entidades con regímenes interiores propios exigía sus elecciones. De tal manera, podemos afirmar que la formación del Estado mexicano (no solo su democracia) se alzó de la mano de los comicios.

Imaginar el futuro electoral de Jalisco en las siguientes tres décadas es un ejercicio, por decir lo menos, arriesgado. Los precedentes que tenemos a la vista dan luz sobre una cultura política que ha descansado en las ideas republicanas de autonomía, equilibrio de poderes y derechos individuales. De ahí surge no solo el estado moderno, autónomo, federado, con su régimen interior propio, sino también una trayectoria política que ha recurrido a la vía electoral en los principales episodios de su historia.

⁸ En ese periodo histórico se aprobaron distintas leyes electorales en 1824, 1851, 1857, 1870, 1912, 1917, 1918, con variantes en las formas, modos de sufragar, mecanismos para la realización de cómputos, entre otros aspectos.

De manera que no parece una realidad plausible para el futuro de Jalisco renunciar a la vía electoral y con ello al régimen democrático, representativo y federal construido a lo largo de al menos dos siglos. En todo caso, la tendencia ha sido a la profesionalización y especialización de la función electoral para ofrecer mayores garantías a la sociedad y así dotar de confianza los procesos de acceso a la representación y al poder político.

Esa ruta de profesionalización y especialización técnica ha obedecido a la complejidad del sistema electoral mexicano, que se ha ido sofisticando, reforma tras reforma, en sus procedimientos técnicos, sus mecanismos de vigilancia y sus controles. La dinámica de cambios a las leyes electorales en el país y en el estado permite anticipar que se suscitarán varias reformas más en las siguientes décadas antes de lograr una estabilidad normativa.

Lo que hemos visto es que las exigencias de las distintas fuerzas políticas tras cada elección suelen traducirse en un nuevo acuerdo de reforma electoral. De las demandas opositoras para abrir la competencia política surgieron las reformas de 1977 y 1986, que incluyeron a las diputaciones de representación proporcional, el financiamiento público para partidos y el pase directo de los partidos nacionales a las elecciones locales. De los cuestionamientos de fraude electoral en los comicios de 1988 y el reclamo extendido para contar con elecciones genuinas y creíbles, se aprobó la reforma de 1990, que creó al IFE, el padrón electoral y la credencial para votar, además de que instituyó los procedimientos de la organización electoral en una ley (el Cofipe). Por la necesidad de contar con un sistema de justicia experto e independiente, en 1996 se reformaron otra vez la Constitución y las leyes para crear un tribunal federal especializado (hoy Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, TEPJF), y tras las elecciones presidenciales de 2006, la exigencia de la fuerza opositora para que se garantizaran condiciones de equidad en la competencia política, condujo a las reformas de 2007 y 2008, que transformaron el modelo de comunicación política para asegurar el acceso equitativo de la radio y la televisión para fines de propaganda política. Por solo mencionar algunos ejemplos de esta dinámica reformista.

Así, al repasar la historia es elocuente cómo se ha ido robusteciendo al sistema electoral, dotándolo cada vez de mayores atribuciones, que se traducen en mayor especialización jurídica, técnica y procedimental de su función. Esa historia se ha replicado en el estado, en donde las refor-

mas electorales locales han ocurrido a consecuencia de los cambios a la Constitución federal, pero también han seguido su propia lógica política, es decir, han respondido a los problemas, necesidades y prioridades locales. Por ejemplo, en Jalisco —como no ha ocurrido en la federación⁹— se ha regulado y posibilitado el uso y desarrollo de la urna electrónica;¹⁰ recientemente se han incluido en el Código Electoral local medidas específicas para garantizar la paridad vertical, horizontal y transversal en la postulación de candidaturas a los distintos cargos de elección popular, así como para distintos grupos históricamente excluidos; y se cuenta con dieciséis fórmulas de participación ciudadanas normadas en una ley,¹¹ lo que convierte a Jalisco en el estado del país con más mecanismos de participación que pueden ser activados y practicados por la ciudadanía.

De manera que no es descabellado pensar que en las próximas décadas ocurran nuevas reformas electorales que busquen dotar de mayores facultades a las autoridades electorales, de más rigor en sus procedimientos y mayor alcance de sus funciones. Por ejemplo, las políticas de inclusión (que han adquirido una relevancia destacada en los últimos años) han llevado a extender las tareas de la autoridad electoral al extranjero, para garantizar que las y los jaliscienses residentes en el exterior puedan votar; a los centros penitenciarios, para recabar el voto de las personas en prisión preventiva y que no han sido condenadas; así como a los domicilios de las personas con discapacidad que no pueden acudir a su casilla a sufragar.

El impulso para la inclusión de los sectores históricamente discriminados de la sociedad en los asuntos públicos y en la vida política, tendría que reflejarse en leyes sucesivas que vayan dando paso a una más justa, fiel y genuina representación política de la sociedad, como ha ocurrido, de manera progresiva, en los últimos años. Ello supondrá ampliar facultades, especialización y alcances de las autoridades electorales, por

9 Hay más normas que distinguen a Jalisco de las leyes electorales de la federación, solo se mencionan a modo de ejemplo algunas de las más relevantes.

10 Jalisco y Coahuila son los únicos estados de la república que han desarrollado, mejorado y usado la urna electrónica en elecciones constitucionales y en todo tipo de mecanismos de participación ciudadana desde hace al menos quince años. Esto ha sido así porque ambos estados incorporaron en su legislación electoral local el mandato de avanzar en la incorporación de tecnologías para el ejercicio del voto. Las urnas electrónicas del IEPC han demostrado su confiabilidad, certeza y eficacia en las elecciones locales para municipios en Jalisco en 2009, 2012 y 2021, así como en los procesos electorales de Hidalgo en 2020, Aguascalientes en 2022 y el Estado de México en 2023. Nunca los resultados de una urna electrónica jalisciense han sido anulados.

11 Ley del Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco, que puede consultarse en https://participa.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2020/12/Ley_del_Sistema_de_Participación_Ciudadana_y_Popular_para_la_Gobernanza.pdf.

lo que junto con las reformas que puedan venir llegarán cambios en las atribuciones, funciones y estructuras del INE, los OPLE y probablemente también de los tribunales especializados.

La pluralidad política también parece ser una realidad democrática instalada en Jalisco. Tanto las alternancias como la diversidad de partidos nacionales y locales que han participado en elecciones locales dan cuenta de una vigorosa y plural vida política que tampoco ha dado señales de desvanecerse. Por el contrario, lo que vemos es el nacimiento periódico de nuevos partidos que alcanzan a ser dominantes en relativamente poco tiempo (aunque otros desaparecen fugazmente). La construcción del sistema de partidos ha posibilitado que la pluralidad del estado se exprese y siga exigiendo condiciones de equidad en la competencia electoral.

Las exigencias de legalidad y equidad, así como los consecuentes cambios que han producido a las leyes, se mantendrán. Porque, pese a la sofisticación del sistema electoral actual, las reglas electorales siguen siendo desafiadas por partidos, aspirantes y candidaturas que buscan posicionarse indebidamente u obtener ventaja ilegal en las contiendas. Ha sido esa conducta de los actores políticos la que ha motivado muchas de las reformas electorales que se reportan en este documento. Desafortunadamente, los intentos por “darle la vuelta” a la ley o simular su cumplimiento —cuando no violarla frontalmente— siguen siendo parte de la normalidad electoral: actos anticipados de campaña, uso indebido de recursos públicos, rebase de tope de gastos y violencia política contra las mujeres por razón de género son algunas de las infracciones a las que nos hemos acostumbrado. Otra razón para pensar que el sistema electoral seguirá siendo reformado.

Desde luego que no todas las reformas han servido, ni servirán, para mejorar el sistema electoral o la calidad de la democracia. En la intervención a las leyes siempre hay la posibilidad de retrocesos, yerros o la franca destrucción. La democracia no es una creación dada de una vez y para siempre; con frecuencia amenazadas por pulsiones autocráticas que habitan las sociedades, las democracias pueden ser desmanteladas pieza por pieza, parte por parte. Hemos vivido intentos de reformas que han buscado disminuir las capacidades técnicas y las facultades de las autoridades para organizar elecciones; tentativas para arrebatarles autonomía e independencia, o bien restarles atribuciones para imponer sanciones y límites, y así contener la trampa y la ilegalidad. En el catálogo de las regresiones posibles, el desmantelamiento de la función electoral es

el paso de no retorno para el régimen democrático. Y eso también puede suceder. Ese riesgo está latente en toda democracia.

Por eso, si bien lo que se puede aventurar para Jalisco en los próximos treinta años, dada su historia y antecedentes, es la permanencia de su expediente electoral, es decir, de su voluntad por recurrir a las urnas para sustituir a los poderes públicos y resolver los principales problemas de la sociedad, lo cierto es que ello no solo depende del talante democrático jalisciense y su historia local. Si las pulsiones autoritarias logran dismantelar el sistema electoral mexicano, Jalisco (y el país entero) vivirá tiempos de oscuridad.

La democracia es una creación venturosa que aspira a una sociedad en la cual todas y todos, sin excepción, cuentan con los mismos derechos y las mismas obligaciones. Y depende de tres hechos fundamentales: la existencia de la división de poderes que permita el equilibrio así como el respeto y la protección de los derechos humanos; un gobierno de acuerdos y de consensos, y por lo tanto, la existencia de un clima político de diálogo, pluralista y de compromiso entre todas las corrientes que habitan una nación; y finalmente, depende de una cuestión instrumental elemental: la celebración periódica, puntual y pacífica de elecciones auténticas, libres, legales y competidas.

México tiene un sistema electoral que ha posibilitado justo eso: la sustitución pacífica y legítima de los poderes públicos en al menos los últimos treinta años, y con ello la estabilidad política del estado y la nación; instituciones electorales profesionales e independientes, permanentemente vigiladas por la ciudadanía y los partidos políticos; tribunales constitucionales especializados; un robusto sistema de partidos con generoso financiamiento y prerrogativas; condiciones de equidad en la competencia política; así como diversos mecanismos de seguridad para impedir la trampa y el fraude electoral.

Como cualquier creación humana, el sistema electoral mexicano y sus instituciones pueden mejorar, pero conviene no perder de vista lo conquistado; reconocer nuestra historia significa la posibilidad de no extraviar lo alcanzado. Con esa aspiración democrática de construir una sociedad de libertades, pero también una sociedad de iguales, Jalisco sigue recurriendo a su expediente electoral.

Referencias

- ALONSO, J. (1993). *El rito electoral en Jalisco (1940-1992)*. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/El Colegio de Jalisco.
- ALONSO, J. (1995). *El cambio en Jalisco. Las elecciones de 1994 y 1995*. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara/Consejo Electoral del Estado de Jalisco.
- ALONSO, J. (2000). *Crónica del proceso electoral local de 1977 desde el Consejo Electoral del Estado de Jalisco en Democracia precaria*. Centro de Investigación y formación social-ITESO.
- BECERRA, R., Salazar, P. y Woldenberg, J. (2000). *La mecánica del cambio político en México*. Editorial Cal y Arena.
- Congreso del Estado de Jalisco. (25 de septiembre de 1948). Ley Electoral del Estado de Jalisco. Decreto 5374. *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*. <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/BibliotecaVirtual/LeyesAntiguas/Electorales/1948%20Ley%20Electoral.doc>
- Congreso del Estado de Jalisco. (30 de agosto de 1994). Decreto 15428 del H. Congreso del Estado de Jalisco, que aprueba la Ley Electoral del Estado de Jalisco. *Periódico Oficial "El Estado de Jalisco"*, secc. II, núm. 19. <https://congresoweb.congreso.jalisco.gob.mx/Servicios/sistemas/SIP/decretossip/decretos/Decretos%20LIII/Decreto%2015428.pdf>
- Constitución de Jalisco. (18 de noviembre de 1824). <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5624/61.pdf>
- GUERRA, F. X. (1994). Las metamorfosis de la representación en el siglo XIX. En G. Coufiggnal (comp.), *Democracias posibles. El desafío latinoamericano*. Fondo de Cultura Económica.
- IBARRA, E. (2022). *El nacimiento de Jalisco 1808-1825. De la lucha por la autonomía a los debates fundacionales*. El Colegio de Jalisco.
- RODRÍGUEZ, J. E. (2022). Rey, religión, independencia y unión: el proceso de la independencia de Guadalajara. En E. Ibarra, *El nacimiento de Jalisco 1808-1825. De la lucha por la autonomía a los debates fundacionales*. El Colegio de Jalisco.
- SOTO, I. M. (enero-mayo de 2012). Determinantes de la alternancia política en México, 1980-2009: un análisis econométrico a nivel de estados. *CONfines*, revista de relaciones internacionales y ciencia política, 15(8), 77-98.

El futuro de la democracia no está escrito

— Héctor Raúl Solís Gadea*

Introducción

En América Latina y en México, al igual que en el resto del mundo, la democracia vive un periodo de declive. Las primeras décadas del siglo XXI trajeron para nuestro subcontinente el fin de la ola de las democratizaciones iniciada durante la década de los ochenta del siglo XX. En la región, prácticamente no ha habido un caso de profundización de la democracia. En cambio, se han presentado varias situaciones de estancamiento y erosión democrática, así como caídas en regímenes abiertamente autoritarios (Venezuela y Nicaragua). De acuerdo con las mediciones del marcador de la democracia liberal llamado V-Dem 2021, México retrocedió diez puntos entre 2002 y 2021, de manera que actualmente se sitúa en la categoría de democracia de bajo nivel o semidemocracia. Comparte esta categoría con Guatemala, Honduras, Bolivia, Paraguay, Ecuador, República Dominicana y Colombia. Por otro lado, está muy lejos de las democracias liberales consideradas de alto nivel, como es el caso de Costa Rica, Chile y Uruguay, y ni siquiera es una democracia de nivel medio, como las de Argentina, Perú, Panamá y Brasil (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2023).

Este es, en términos panorámicos, el contexto de la frágil criatura llamada “democracia jalisciense”. En el plano nacional, la situación no es más alentadora. La democracia y los gobiernos que de ella han emanado, los órganos de representación de la voluntad popular y los partidos no gozan de la mayor popularidad: provocan desencanto. Ha crecido de manera preocupante la proporción de ciudadanos que prefiere la opción del autoritarismo. Ven en este la esperanza de resolver sus problemas y dificultades cotidianas. Entre la élite política nacional más encumbrada

* Agradezco a José Ángel Cuevas Hernández su apoyo para la construcción de indicadores empíricos, así como la discusión de argumentos y puntos de vista que, de muchas maneras, gravitan en el texto. También agradezco la revisión y sugerencias del profesor Arturo Villa Flores.

existe una escasa “preferencia normativa por la democracia”. Ello explica que se esté configurando, a pasos agigantados, la instalación de un partido hegemónico de larga duración y la erección de un hiperpresidencialismo de nuevo cuño: apuntalado en el populismo carismático y autocrático, en la presencia del Ejército en áreas estratégicas de la vida nacional, así como en el debilitamiento del órgano electoral y de los otros poderes públicos encargados de controlar al Ejecutivo. En Jalisco tampoco existen las mejores condiciones para la defensa de la democracia. Los desempeños de sus gobiernos no han sido los mejores, de manera que les sea fácil concitar el apoyo de una alianza ciudadana capaz de resistir los embates antidemocráticos que vienen del resto del país. Con todo, en Jalisco, hasta ahora, sus gobernantes no se han propuesto hacer caer a la democracia y esta puede resistir. Los próximos meses y años serán decisivos.

El propósito de este trabajo es avizorar el porvenir: lo que podemos esperar que suceda con la democracia dadas las tendencias que se observan y las amenazas que la acechan. Aquí me propongo diagnosticar algunos de los problemas más importantes de la democracia jalisciense y ensayar hipótesis que buscan identificar las causalidades detrás de su situación actual: ¿qué factores explican las amenazas que hoy acechan a la democracia? En caso de que se mantengan las actuales tendencias de nuestro régimen, ¿es inevitable la caída de la democracia?

Si se asume la democracia como valor, se busca evitar que se le sustituya por otro régimen de gobierno, impedir que regrese cualquier forma de autoritarismo. La experiencia histórica demuestra que, a la larga, la democracia es el sistema preferible a cualquier otro, o el menos indeseable, con todo y sus defectos, y a pesar del atractivo que poseen los líderes autocráticos y carismáticos que entusiasman a las multitudes con sus discursos voluntaristas. La evidencia nos dice que suelen suprimir las libertades y despojar a las personas de su dignidad política, lo que también tiene implicaciones negativas para su vida material y sus oportunidades vitales en general.

Hay razones para comprender el estilo de gobernar que hoy prevalece. Es evidente el fracaso en la implantación cabal y madura del modelo democrático-liberal que se buscó desarrollar durante las últimas tres o cuatro décadas. No es necesario repetir aquí todas las fallas y los agravios provocados por los gobiernos de la transición. La corrupción, la frivolidad y la incapacidad para resolver problemas de la gente están entre los más importantes. De ahí que sea lógico que ahora se ensayen

formas de democracia sustantiva, por así llamarla, que intenten una conexión más “orgánica” entre el liderazgo nacional y la voluntad popular. ¿Tendrá éxito el experimento? ¿Será demasiado costoso para las libertades políticas y los derechos humanos? ¿Traerá justicia y desarrollo social y económico? ¿Es posible que el mando concentrado en una sola voluntad, o en una élite cuya visión se imponga de manera monolítica en toda la nación, genere buenos resultados de gobierno? ¿Es correcto —y eficaz políticamente— dejar de lado los ideales de la deliberación pública, la interlocución creativa con las oposiciones y la práctica de la política como ejercicio de negociación respetuosa entre iguales? Son preguntas que surgen ante la inminencia de la implantación profunda, y cada vez más radical, de la autoproclamada “Cuarta Transformación”.

¿Qué va a suceder? Imposible preverlo. Pero sí podemos advertir sobre las posibilidades y riesgos de la democracia y sobre cómo esto, aunque no lo parezca, tiene que ver con lo que hagamos o dejemos de hacer hoy. Y con lo que pensemos y comuniquemos cotidianamente.

La democracia ha quedado a deber

En mi anterior entrega para *Jalisco a futuro* (Solís, 2019), intenté formular una prognosis basada en los resultados electorales del año 2018 y en las tendencias de la historia política de Jalisco de las últimas décadas. Todo indicaba que el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) se consolidaría y que el Movimiento Ciudadano (MC), tras ganar la gubernatura del estado en 2018, llegaría a su cenit, de manera que tenía ante sí el desafío de no ir en declive y evitar el mismo destino que el partido que le antecedió en el poder, el Revolucionario Institucional (PRI). Esto implicaba, naturalmente, el reto de hacer un buen ejercicio de gobierno, con la consecuencia favorable que ello tendría para la preservación de la democracia. Formulé una visión general de lo que podría pasar de esta manera:

En el futuro inmediato, el sistema político enfrentará el desafío de dar respuestas eficaces a las demandas ciudadanas insatisfechas durante todos estos años. Es apremiante afirmar la credibilidad de la democracia como mecanismo de mejora en las condiciones de vida de los jaliscienses y demostrar la capacidad institucional del Gobierno —y de todos los poderes legalmente constituidos— para resolver los problemas de la entidad.

Si esto no sucede, crecerá el riesgo de que la democracia languidezca. (...) Es más probable (...) que el ciudadano común (...) termine, mayoritariamente, prefiriendo una forma de gobierno distinta a la democrática si le promete resolver los problemas públicos más acuciantes.

(...) [El] sentido del mandato del electorado ejercido el 1 de julio [de 2018] es claro: o el sistema político y de gobierno comienza a funcionar de manera más eficaz y cumple sus responsabilidades institucionales, o seguirán creciendo, entre la ciudadanía, los sentimientos de desencanto, desafección e insatisfacción hacia la democracia y las administraciones que de ella emanan (Solís, 2019, pp. 556-557).

En 2023, el sistema político jalisciense sigue sin superar sus desafíos, y las perspectivas de su democracia hacia el futuro distan de ser halagüeñas. En 1995, Jalisco fue pionero en la democratización de la nación mexicana. Casi treinta años después, los principales factores que amenazan su modernidad política le vienen de las derivas por las que corren la política nacional y mundial, pero en su interior también habitan dinámicas protoautoritarias que se suman a las propias insuficiencias de la democracia y sus expectativas incumplidas. Se trata de un asunto global, nacional y local. A la democracia también la afectan aspectos estructurales, factores como el insuficiente crecimiento de la economía y la desigualdad excesiva, pero, además, de manera muy importante, en su destino influyen los actores políticos con capacidad de *agencia*¹ y decisión pública. A final de cuentas, aunque sea una verdad de Perogrullo, son los actores los que actúan, y, de entre estos, los que ocupan posiciones de poder (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2019). En el mundo de hoy se observan comportamientos que sistemáticamente operan contra la democracia y la hacen colapsar, aunque con diferentes ritmos e intensidades. La ola contra la democracia, que provoca su “recesión”, es un tópico recurrente en la literatura contemporánea de ciencia política (ver: Mair, 2013; Levitsky y Ziblatt, 2018; Snyder, 2018; Przeworski, 2019; Temelkuran, 2019; Keane, 2020; Applebaum, 2021; Fukuyama, 2022; Naím, 2022). Otro tópico de la época es el del populismo, modo de gobernar de ideologías indistintas, cada vez más aclamado, que degrada la democracia, debilita al pluralismo y socava

¹ La entiendo como la capacidad de un actor social, individual o colectivo, para ejercer un curso de acción intencionado que modifique estructuras, reglas, mecanismos de distribución del poder, principios, significados o valores, que prevalecen en la sociedad. Ver, por ejemplo, Anthony Giddens (1979, 1984).

las libertades políticas (ver: Müller, 2016; Krauze, 2018; Urbinati, 2019; Arato y Cohen, 2021).

Jalisco no ha eliminado los riesgos internos para la estabilidad de su democracia y tampoco ha podido sustraerse a la ola antidemocrática mundial y nacional. Podemos definir a la democracia como un régimen de gobierno que permite elegir a los gobernantes a partir de un sistema de partidos políticos que compiten entre sí bajo reglas imparciales, y el cual está sujeto a leyes y procedimientos que establecen derechos para la ciudadanía e imponen límites y condiciones al ejercicio del poder. En principio, si nos atenemos a lo que señala Adam Przeworski (2019), se podría argumentar que la democracia jalisciense ha superado la prueba de su permanencia: ha transitado por más de tres alternancias de partidos distintos en el Gobierno del estado y en otros cargos de elección popular.² En consecuencia, no debería enfrentar nubarrones en el horizonte: ninguna acechanza parecería estar esperándola.

Sin embargo, la consolidación de una democracia implica más requisitos que ese o precondiciones entre las que se incluyen la existencia de un aparato de Estado suficientemente racional y eficaz, el imperio de la legalidad, una economía productiva, dinámica e incluyente, así como una sociedad civil vigorosa y con organizaciones y capacidad de movilización ciudadana autónoma (Linz y Stepan, 1996). La democracia jalisciense no aprueba todas las asignaturas que señalan Linz y Stepan: hoy por hoy, sus vulnerabilidades la exponen no solo a languidecer, sino a caer silenciosa o estrepitosamente. En otras palabras: para consolidarse, a la democracia no le basta con permitir a los ciudadanos elegir libremente a sus gobernantes. Además, es necesario que de ella emanen gobiernos que respondan a las expectativas de los electores. Si esto no sucede a lo largo de un determinado tiempo, la legitimidad de la democracia decae. De por sí, la democracia siempre está sometida a exigencias difíciles de cumplir y su naturaleza le impone dificultades para desarrollar ejercicios de gobierno eficaces. Norberto Bobbio (1984) encontró que la democracia, al no cumplir sus “falsas promesas”, tiende a provocar decepción entre los ciudadanos. Desde su perspectiva, la democracia:

1. Florece en las sociedades modernas, que son pluralistas en el sentido de que no hay en ellas un solo centro de poder, sino muchos; no una *voluntad general* fácilmente identificable, sino una amplia

² Przeworski señala que se requieren dos alternancias de partido en el poder que un régimen soporte para que pueda ser considerado como una democracia (2019, p. 43).

gama de visiones de la política y preferencias de políticas que compiten entre sí.

2. No garantiza una representación de todas las preferencias de la sociedad, porque existen muchos intereses que luchan por hacerse valer en los espacios de decisión política, lo que da pie a prácticas corporativas de representación.
3. No evita la formación de oligarquías: solo en un plano utópico existe un sistema político que pueda prescindir de la existencia de élites dominantes.
4. No ha alcanzado a democratizar espacios sociales importantes como las empresas y los aparatos administrativos.
5. No puede hacer visibles y transparentes a los poderes invisibles, de grupo, mafia o facción que existen en la sociedad.
6. No puede garantizar la educación de ciudadanos virtuosos que fundamenten sus preferencias de voto en opiniones informadas y empáticas, porque muchas veces lo hacen en función de sus ventajas particulares, lo que les lleva a comportarse como súbditos o entes pasivos, de acuerdo a su conveniencia (Bobbio, 1984).

En el Jalisco actual se presentan las condiciones que Bobbio identificó como las de una democracia decepcionante, pero, muy probablemente, a niveles que comprometen la tolerancia de los ciudadanos. La legitimidad democrática es siempre un recurso escaso, y lo es más cuando fallan las instituciones de gobierno y no se dan las condiciones que favorecen una participación eficaz de la ciudadanía en los asuntos públicos. A final de cuentas, la democracia es una forma de vida, una manera de relacionarse los ciudadanos entre sí y con las autoridades, que implica el aprendizaje de la deliberación en común, la tolerancia a las diferencias, así como el saber negociar y construir soluciones comunes a problemas públicos. Aún estamos lejos de esa realidad. La agenda, las políticas públicas y las prioridades de la acción del Estado de Jalisco no reflejan de manera suficiente las aspiraciones, demandas y necesidades de la población. Esto se hace evidente en la evolución de la percepción que tiene la sociedad sobre cuáles son los principales problemas que enfrenta (tabla 1.2).

Tabla 1.2. Problemas sociales más frecuentes

Problema	Jalisco (%)			México (%)		
	2013	2017	2021	2013	2017	2021
Inseguridad y delincuencia	71.20	77.50	76.00	57.8	61.1	71
Corrupción	51.60	57	59.40	48.5	29.1	57.10
Desempleo	49.20	28.70	22.70	51	36.3	34.70
Pobreza	44.90	30.60	31.90	39.30	27.90	34.80

Fuente: elaboración propia a partir de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (INEGI, 2021).

Como se puede apreciar, los jaliscienses han tenido, en los últimos años, la percepción de que la inseguridad, la delincuencia y la corrupción han venido *in crescendo*. Esto se presenta en Jalisco incluso de manera más aguda que a nivel nacional. Trabajos más recientes confirman esta medición, pues la inseguridad y la corrupción siguen siendo los problemas más acuciantes para los jaliscienses. Jalisco Cómo Vamos (2021), por ejemplo, ha mostrado que “seis de cada diez personas consideran que México es un país *muy corrupto*. Al integrar a quienes respondieron *algo y muy corrupto*, tenemos que nueve de cada diez personas consideran que México es un país corrupto”. Y una encuesta de este año revela que el 71.74 % de los jaliscienses opina que va por “mal camino” el problema de la disminución en la inseguridad, y el 67.32 % opina igual en lo referente al combate a la corrupción (Alternativa Consultores, 2023).

Por su parte, el Índice de Estado de Derecho del World Justice Project coloca a la entidad en la posición 25 a nivel nacional en su estudio de 2023, es decir, entre las peor calificadas. Jalisco reprueba en indicadores sobre límites al poder gubernamental (0.42)³: el Poder Legislativo no logra ser un contrapeso suficientemente eficaz (0.43), lo mismo que el Poder Judicial (0.42), y menos aún los organismos sociales (0.27), los cuales tienen escasas posibilidades de poner diques al poder de los gobiernos. En síntesis, los contrapesos son ineficaces y tienen notas desaprobatorias (0.52). La entidad tampoco rinde buenas cuentas en el combate a la deshonestidad pública. En todos los poderes públicos del estado hay altas tasas de corrupción (0.32), lejos de los indicadores deseables de buen gobierno. Tampoco hay mediciones favorables en lo referente a

³ En ese estudio, la medición va del 0 al 1, siendo el 1 la calificación más alta y que significa mayor aprobación.

orden y seguridad (0.33): estamos lejos de tener niveles “aceptables” de homicidios (0.17), de criminalidad (0.38) y de que las personas se sientan seguras (0.43). El rubro mejor calificado es en materia de derechos fundamentales (0.48), con mejores notas en libertad religiosa (0.79), libertad de asociación (0.58) y libertad de expresión (0.52), pero aún es insatisfactorio en lo referente al derecho a la vida y la seguridad (0.37), derechos laborales (0.35) y ausencia de discriminación (0.37). Contamos con mayores grados de libertad en el ámbito privado, pero palidecen ante la ausencia de Estado de derecho y de gobiernos efectivos.

Otros indicadores esenciales para evaluar la efectividad del proceso de gobierno en Jalisco son los que tienen que ver con la impunidad de los delitos. Según México Evalúa, en 2021

el 95.4 % de los delitos denunciados e investigados en la entidad quedó impune, ya sea porque no se logró una reparación del daño, no hubo una salida anticipada o porque no existe una sentencia. Tras profundizar en los datos y analizar la impunidad en delitos específicos, el reporte revela que el 100 % de los casos de desaparición forzada y de secuestro quedaron sin una respuesta efectiva, al igual que el 99.7 % de extorsiones y homicidios dolosos (México Evalúa, 2021).

Un indicador correlativo con los anteriores es el de la cuantificación porcentual de la denuncia de los delitos o cifra negra, el cual, en Jalisco, se ha venido incrementando de manera muy importante en las últimas dos décadas. Esto implica que la tasa de delitos no denunciados pasó de 55 % en 2001, a 91 % en 2022 (INEGI, 2022).

Ciudadanía de tiempo parcial, democracia impopular y volatilidad electoral

En los hechos, los ciudadanos jaliscienses solo lo son cuando ejercen su derecho a votar, pero no cuando demandan de sus gobernantes ciertas decisiones. Tales exigencias no permean de manera suficiente en las deliberaciones de los representantes populares ni en las discusiones de los órganos encargados de encauzar la voluntad popular y convertirla en acciones del Gobierno (Amezcuza y Jaime, 2023; Bayardo, 2023). Tampoco se reflejan bastante en las disposiciones presupuestales de los diferentes órdenes de gobierno o en el diseño de las políticas públicas. Los ciu-

dadanos parecen estar al margen del sistema político, como si fuesen extranjeros en su propia tierra, lo que hace pensar que existe un déficit en la capacidad del Gobierno y en el sistema político para representar a los ciudadanos en el proceso de gobernar. Hoy, estas tendencias, ya identificadas hace unos cinco años, y que vienen de más atrás, parecen haberse agravado. De ahí que las señales de desencanto, insatisfacción y desafección con respecto a la democracia se hayan agudizado y que, en consecuencia, se esté configurando una amenaza de crisis para nuestra democracia. Lo anterior queda de manifiesto en las predilecciones identificadas por algunos estudios, los cuales reflejan que, entre 1997 y 2017, se duplicaron las preferencias de la ciudadanía jalisciense por un gobierno autoritario, en tanto que el apoyo a la democracia decreció cerca de un 15 % (tabla 1.3).

Tabla 1.3. Preferible la democracia o un gobierno autoritario, Jalisco

	1997 (%)	2005 (%)	2012 (%)	2017 (%)
La democracia es preferible a cualquier forma de gobierno	75.3	72.3	68.0	61.1
Puede ser preferible un gobierno autoritario	6.5	10.7	13.7	13.0
No importa	7.2	10.3	15.8	22.0
NS/NC	10.9	6.8	2.2	4.0

Fuente: Cortés (2020).

Otro estudio, más reciente, confirma la anterior insatisfacción con la democracia, de manera que, en nuestros días, la mayoría de la población de la región Occidente del país ha dejado de valorar como positiva esta forma de gobierno (Informe País: INE y PNUD, 2022). A nivel nacional, el comportamiento es similar: en 2022, la insatisfacción con la democracia alcanzó una tasa del 69 % (Latinobarómetro, 2023). La consecuencia negativa de esto para la democracia puede comprenderse mejor si se considera la siguiente tabla, extraída de la edición más reciente de la World Values Survey (wvs, 2022). En ella se muestra el sentir de la población mexicana acerca de la deseabilidad de un liderazgo fuerte que pueda evitar los límites que le impone la división de poderes. El porcentaje de personas que valoran positivamente un liderazgo prácticamente autoritario casi se duplicó (tabla 1.4).

Tabla 1.4. Qué tan bueno sería tener un líder fuerte que no tenga que lidiar (bother) con el parlamento y las elecciones

	1995 (%)	2000 (%)	2005 (%)	2012 (%)	2018 (%)
Muy bueno	10	10	8	7	24
Bueno	28	34	46	50	45
Suma	38	44	54	57	69
Incremento PP*	-	6	10	3	12
Malo	33	23	31	30	18
Muy malo	13	11	8	10	10
Suma	46	34	39	40	28
NS/NC	15	21	8	2	2

* Puntos porcentuales.

Fuente: WVS, en Cortés (2022a).

La incapacidad de la democracia para propiciar un ejercicio virtuoso del poder por parte de los gobiernos que emanan de ella, subyace a la alta volatilidad electoral que se ha presentado en Jalisco y a la crisis que viven los partidos tradicionales. El problema no es solo que los ciclos políticos duren cada vez menos y que los partidos tengan cada vez más dificultades para mantenerse en el poder, sino que, cada vez que pierden unos comicios, parecen quedar despojados de su capital de legitimidad de manera que no tienen capacidad de recomponerse. El Partido Acción Nacional (PAN) fue un factor clave en la transición a la democracia. Despertó el entusiasmo ciudadano y permaneció tres periodos consecutivos en el Gobierno del estado y en muchos otros cargos de elección popular (1995-2012). Empero, pasado ese tiempo, su ciclo terminó de manera estrepitosa. Perdió su dote de prestigio y legitimidad: hoy parece un cometa errante en busca de un sistema solar al cual pertenecer. Esta situación fue aprovechada por el PRI: en 2012, con un candidato atractivo, pudo regresar a la gubernatura. Pero lo hizo para durar tan solo seis años en el poder, un hecho sorprendente si se considera que el desempeño de gobierno de Jorge Aristóteles Sandoval no puede calificarse, en lo general, como negativo o decepcionante.⁴ El PRI, en-

⁴ De hecho, Aristóteles Sandoval, en el quinto y penúltimo año de su gobierno, llegó a ser el gobernador con mayor aprobación en todo el país (Arias Consultores, 2017). En descargo de su ejercicio de gobierno, hay que señalar que la derrota del candidato priista a la gubernatura en

tonces, ha tenido una suerte parecida a la del PAN. Ahora, es un partido con una fuerza marginal y sin perspectivas para un regreso próximo a la gubernatura de Jalisco, a alguna presidencia municipal importante, o para obtener un número de escaños en el Congreso del estado que le permita un posicionamiento ventajoso.

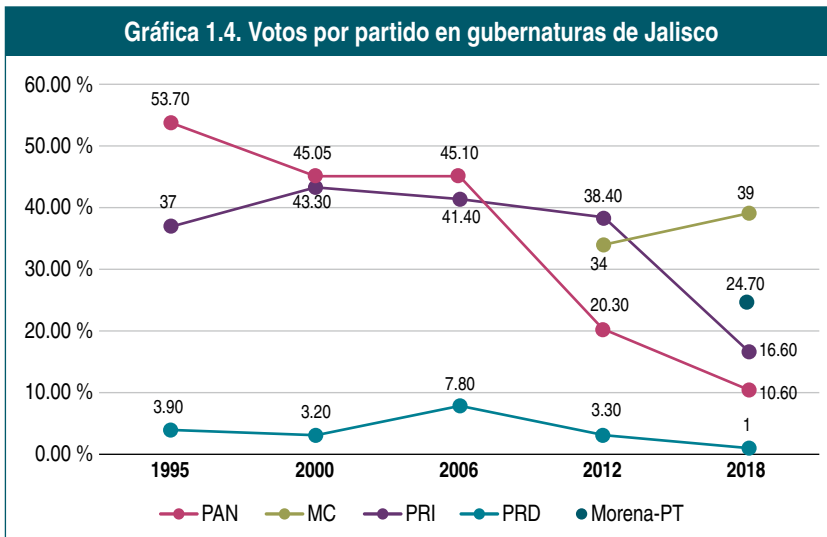
En 2015, MC se constituyó como la nueva fuerza emergente que aprovecharía, y en gran medida también provocaría, la vertiginosa caída del PRI. Mediante un discurso innovador que se levantaba contra las tendencias oligárquicas de los partidos y el sistema político, y una imagen de eficacia proyectada por Enrique Alfaro al paso de su gobierno en Tlajomulco y Guadalajara, MC construyó un capital de apoyo popular que le permitió derrotar el bipartidismo del PAN y el PRI. Mientras esto ocurría, apareció Morena, partido que creció al amparo del poderoso movimiento nacional encabezado por Andrés Manuel López Obrador y que hoy es la segunda fuerza electoral de Jalisco y se perfila como el probable heredero, más tarde o más temprano, de la primera posición política, hasta ahora ocupada por MC. Morena, a pesar de que su creación es consecuencia, principalmente, de desprendimientos de integrantes del PRD y el PRI, articuló un discurso en contra de los partidos, lo que forma parte de su estrategia de atacar al régimen en su totalidad, por haber prolijado “la larga y oscura noche neoliberal”, para sustituirlo por otro que no deje rastro de aquel, mediante una “transformación de la vida pública de México” de largo alcance.

El discurso de Morena contribuyó a generar una *afinidad electiva*⁵ entre su líder Andrés Manuel López Obrador y los electores. Es decir, propició una sintonía emocional con el sentimiento de decepción de muchos ciudadanos con los partidos, las instituciones y los gobiernos emanados de la democracia, que se venía incubando desde lustros atrás. De hecho, se ha identificado el cambio de contenido discursivo en la plataforma ideológica del candidato López Obrador en la campaña de

2018, Miguel Castro Reynoso, también se explica por el desprestigio nacional de la administración priista del presidente Enrique Peña Nieto y sus insatisfactorios resultados. Otro aspecto que no puede dejarse de lado es el fracaso en el manejo del problema de la inseguridad pública y las desapariciones forzadas de personas, asunto que le hizo crisis al gobierno de Aristóteles Sandoval meses antes de la elección de 2018.

5 El concepto de “afinidad electiva” fue sugerido por Goethe “en una novela (...) llamada precisamente así: *Las afinidades electivas*. En ese sentido original, el concepto implica relaciones de atracción personal que poseen la fuerza de vinculación ocurrida entre elementos químicos que participan de un mismo proceso. Para Weber, según lo expresan sus comentaristas, la afinidad electiva implica ‘conexiones abiertas y flexibles de muy diversa índole’ (Gil Villegas, 2003), es decir, compatibilidades que se refuerzan mutuamente” (Solís Gadea, 2021a, p. 102).

2018 con respecto a la de 2006. En esta, el énfasis estaba puesto en la construcción de “un estado social y democrático de derecho”, visión que, para la campaña presidencial de 2018, fue sustituida por la crítica radical al sistema de partidos imperante y la mafia neoliberal del poder (Cortés, 2022a, pp. 66-67). No es casual, por consiguiente, el posicionamiento espectacular de Morena en Jalisco. Fue fundado como partido en 2014 y para 2018, en su primera elección a la gubernatura, se constituyó como la segunda fuerza en el estado con el 24.7 % de la votación, a pesar de competir con un candidato poco conocido entre la ciudadanía (gráfica 1.4).



Fuente: elaboración propia con base en los resultados electorales del IEPC-Jalisco.

En el momento en que esto se escribe (noviembre de 2023), MC está bajo la amenaza de sufrir los efectos de la volatilidad electoral. En la elección de 2024 podría encontrar dificultades para mantenerse en el Gobierno del estado y sostener su hegemonía en los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara, y también para continuar obteniendo proporciones similares en lo que respecta a las curules del Congreso del estado y el resto de ayuntamientos de Jalisco. En cambio, Morena mantiene sus posibilidades de seguir acumulando poder, tal y como lo demuestran las encuestas de preferencias entre la ciudadanía.⁶ Esto es así por lo menos en cuanto al prestigio creciente de su marca como par-

⁶ El promedio de cifras de cinco encuestas aplicadas sitúa a Morena como partido favorito en intención de voto a la gubernatura con 34 % de las preferencias, seguido por MC con un promedio de

tido nacional, situación que le favorece a nivel local, al margen de que, al parecer, tiene el reto de encontrar figuras personales que despierten suficiente entusiasmo entre el electorado jalisciense. Por su parte, los partidos políticos tradicionales no han dado señales de haberse recompuerto, de manera que sean capaces de revertir la tendencia a morir de inanición por falta de votos. El PRI enfrenta la posibilidad de convertirse en un simple membrete, el PAN sigue distando mucho de ser el poderoso partido que fue, y el PRD no parece encaminarse a recuperar su registro en Jalisco que perdió por insuficiencia de sufragios en la elección de 2021 (Infobae, 2021). De ahí, entonces, la estrategia que están intentando los partidos tradicionales de conformar una coalición o “frente amplio” para competir en la elección por la gubernatura en el año 2024.

Se podría argumentar que la descripción anterior es parte de los acontecimientos normales de una democracia competitiva y que ello, en sí, no representa un riesgo para el pluralismo político. Empero, una hipótesis que surge al pensar en el posible futuro que le espera a la democracia en Jalisco es que la crisis de desencanto y desafección por los partidos y los políticos —agudizada por la influencia del discurso del presidente López Obrador en contra de los partidos tradicionales— se está trasladando de los partidos y sus figuras personales al régimen propiamente dicho, o sea, a la democracia vigente. Un aspecto de esta tesis se sustancia empíricamente en el deterioro progresivo de los partidos históricos y el correspondiente crecimiento de los partidos emergentes medido a través del grado de identificación de los electores con los partidos (tabla 1.5). Estos institutos políticos, MC y Morena, se han caracterizado por su discurso anti-partidista, el cual hace más énfasis en la idea de un movimiento que en la de un partido concebido como institución tradicional y burocratizada.

Tabla 1.5. ¿Se identifica con algún partido político? Jalisco (1997-2017)

	1997 (%)	2005 (%)	2012 (%)	2017 (%)
Sí	40.8	29.0	25.7	14.1
No	54.3	71.0	74.3	85.9

Continúa...

28 % en la intención de voto. Ver: Ceonline (2023), Demoscopia Digital (2023), Massive Caller (2023), Massive Poll (2023) Rubrum (agosto de 2023).

Tabla 1.5. ¿Se identifica con algún partido político? Jalisco (1997-2017)

	1997 (%)	2005 (%)	2012 (%)	2017 (%)
(Sí) ¿Con cuál partido?				
PAN	44.3	38.1	36.9	28.4
PRI	38.5	46.7	44.8	42.7
PRD	15.3	13.6	12.7	1.7
Otro	0.1	1.6	5.0	27.3*

* Morena = 15.8 %; Movimiento Ciudadano = 9,3 %.

Fuente: Cortés (2020).

Al parecer, a los partidos se les dificulta lidiar con el desencanto y este se desborda, de tal forma que existe el riesgo de que la desafección vaya más allá de ellos y contamine a todo el sistema. Se está imponiendo una lógica de bola de nieve: los políticos se deslindan de los partidos, abominan de ellos y dicen no pertenecer a ninguno, aunque usan sus membretes para aparecer en las boletas electorales. Además, se asumen “puros” y, muchas veces, antisistémicos. El problema es que, de esa manera, no solo contribuyen a desprestigiar aun más a los institutos políticos, sino que alimentan una dinámica que no puede dejar de minar el prestigio y la credibilidad del régimen en su conjunto, es decir, el apoyo a la propia democracia. Los candidatos independientes, como Pedro Kumamoto en el año 2015, expresaron esta tendencia de rechazo al sistema, y también Enrique Alfaro en distintos momentos ha articulado una retórica de crítica a los partidos y no es miembro asociado de MC.

Las principales amenazas a la democracia jalisciense vienen de fuera

A este deterioro también se ha contribuido desde la Presidencia de la República y su discurso emitido todos los días. Convertir a la crisis de los partidos tradicionales en la crisis del régimen parece ser el método seguido por el presidente López Obrador y su partido. Más aún, *todo* está mal y *todo* debe ser transformado. Las élites económicas, los funcionarios públicos, los periodistas y los medios, los partidos y las organizaciones de la sociedad civil, el Poder Judicial, los organismos

constitucionalmente autónomos, los intelectuales “orgánicos”, las universidades, las clases medias y su “aspiracionismo” egoísta... *todo* el andamiaje institucional y social de las últimas tres o cuatro décadas confabuló para someter al “pueblo bueno” y arrojarlo a la “monstruosa desigualdad” que lo consume, excluirlo de los beneficios de la solidaridad, despojarlo de su legítima soberanía y su capacidad para ejercer una democracia “auténtica”. Este pasado de corrupción debe ser arrojado al basurero de la historia para dar pie a una nueva época que reconecte a la nación con los mejores momentos que la constituyeron: la Independencia, la Reforma y la Revolución. De este calado son los objetivos de la autodenominada “Cuarta Transformación”. Por eso, hay que defenderla a ultranza. Nada, ni la ley, debe impedir que continúe, pues ella conduce a una verdadera democracia popular y a la auténtica justicia. Esta debe subordinar a la legalidad y no al revés.

Desprestigiar no solo a los partidos tradicionales sino también al régimen político en su conjunto, descalificar a sus instituciones, a sus reglas y mecanismos de control de la autoridad, a los procedimientos para competir por el poder, y también a sus políticas prácticamente en todos los ámbitos, contribuye, desde luego, a dismantelar la democracia liberal. Simultáneamente se dan pasos para construir un régimen nuevo, de partido monopolista, apoyado, acaso, por un puñado de partidos menores que funcionen como satélites o incondicionales, y divisores de la oposición. Para hacerlo, resulta esencial llevar la polarización a extremos, radicalizar a la población, modelar sus sentimientos y depositar en la mente de los electores la semilla de la acción contra las instituciones democráticas, que no son tales, pues la verdadera democracia es la que funde al pueblo con su líder, el que interpreta su voluntad y la convierte en actos de gobierno. Como es obvio, la estrategia del presidente López Obrador, de asumirse como la encarnación de la voluntad del pueblo, el “pueblo bueno”, sin necesidad de mediación organizativa o procedimental, y como su defensor ante los abusos de la “mafia del poder”, constituye un golpe contundente a la institucionalidad democrático-liberal (Solís, 2022). Por otro lado, la generalización del miedo desempeña un rol no menor en este proceso de erosión democrática. La creciente influencia y presencia de organizaciones delictivas en la vida pública, sobre todo en procesos electorales, mediante actos violentos cometidos contra políticos y ciudadanos comunes, y, en general, la impresión de que podrían existir relaciones de contubernio, o por lo menos un *modus vivendi* entre autoridades públicas e intereses delincuenciales, contribuye, en no poca

medida, a socavar la fortaleza cívica de la ciudadanía. Ciertamente, estas evoluciones ocurren en todo el territorio nacional, pero se presentan de manera crítica en Jalisco.⁷

En nuestros días, el desprestigio de la democracia no se traduce solo en sentimientos difusos en su contra, o en crecientes preferencias ciudadanas de sistemas autoritarios, sino en el hecho de que actores relevantes en el ámbito del Gobierno (sobre todo a nivel federal) se proponen construir un régimen distinto a la democracia liberal, representativa y basada en el pluralismo de partidos y en el respeto a los derechos ciudadanos y a la legalidad constitucional, vocablos que no suelen estar presentes cotidianamente en el discurso del partido en el poder. Esto hace pensar, por consiguiente, en que, desde el poder, hay una intencionalidad de construir un régimen autoritario. En los últimos cinco años, el sector más poderoso de las élites políticas mexicanas ha realizado acciones encaminadas a concentrar el poder, nulificar o suprimir las leyes y las instituciones que lo controlan, y a consolidar una amplia base social de aclamación plebiscitaria para forjar un liderazgo cuya legitimidad le permita ir más allá de los límites establecidos por el constitucionalismo democrático-liberal. Como señalan Scott Mainwaring y Aníbal Pérez-Liñán (2019), para la caída o sostenimiento de la democracia, un factor fundamental, incluso más importante que los aspectos estructurales (comportamiento de la economía, desempeños de gobierno), es el compromiso de los actores políticos más relevantes de un país con las normas y valores de la democracia. Lo expresan de esta manera:

Una fuerte preferencia normativa por la democracia por parte de actores importantes, en especial el presidente y los principales partidos, reduce las posibilidades de que un régimen competitivo caiga. La preferencia normativa de los actores por la democracia ayuda a blindar a los gobiernos competitivos contra las rupturas. Cuando los actores principales están comprometidos normativamente con la democracia, un régimen competitivo puede sobrevivir a un mal desempeño del gobierno en casos en los que no sobreviviría de otra manera.

Por el contrario, los actores que prefieren normativamente una dictadura no tardan en aprovechar las oportunidades que se les presentan para restar legitimidad al régimen competitivo y apoyar a la coalición

⁷ De hecho, de acuerdo con un estudio, Jalisco fue, en el proceso electoral de 2021, la segunda entidad con el mayor número de homicidios perpetrados contra aspirantes o candidatos a puestos de elección popular (Integralia, 2021).

autoritaria. En momentos de desempeño económico deficiente o radicalismo de las fuerzas opositoras, los actores que son indiferentes hacia la democracia pueden sumarse sin dificultad a la coalición autoritaria si esta ya constituye una fuerza con cierto peso (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2019, pp. 18-19).

Siguiendo la lógica del argumento de Mainwaring y Pérez-Liñán, para saber lo que podría ocurrir en el caso de la democracia mexicana, es pertinente analizar las preferencias normativas de los “actores importantes”. En el caso del presidente López Obrador, los estudios de su personalidad e identidad política revelan su proclividad a combatir la democracia. El estudio de Cortés (2022a) llega a la siguiente conclusión:

Otros rubros importantes también definitorios del régimen democrático o son ignorados o son muy raramente aludidos en las alocuciones del presidente [López Obrador] a propósito de la democracia. Destacaría entre los ignorados el pluralismo, la libertad en general y las libertades políticas en lo particular, los procesos parlamentarios y los límites que el parlamento debe poner al ejecutivo, la descentralización del poder, la transparencia, el equilibrio de poderes, el imperio de la ley y la constitución de una ciudadanía madura y reflexiva. De hecho, el ideal del ciudadano competente es completamente oscurecido por el ideal del pueblo como sujeto estelar de la política (Cortés, 2022a, pp. 81-82).

¿Podemos esperar que se impida un cambio político regresivo y antidemocrático en México y en Jalisco? Dada la intencionalidad iliberal y antipluralista que se observa, lo más probable es que se busque hacer caer a la democracia porque de esa forma se garantizaría la permanencia en los poderes constitucionales de la actual élite del poder. Pero no resulta factible que, de primera intención, se procure mediante un acto militar, un golpe de Estado o un alzamiento violento que corte de tajo con la vigencia de la Constitución y la democracia, sino por una vía “pacífica”, una erosión que haga casi imperceptible la muerte del régimen y la democracia, un cambio con apoyo popular, aclamación plebiscitaria y convencimiento de las grandes mayorías. Esta parece ser la lógica del proyecto que se pretende imponer. Es ostensible en el sentido de las principales decisiones y cursos de acción gubernamental: concentración de poder en la Presidencia de la República y medidas para suprimir la división de poderes; militarización inusitada de la vida nacional (negocios

para el Ejército y gestión de aeropuertos, aduanas y puertos); ataques y descalificativos constantes a la Suprema Corte de Justicia de la Nación; embates políticos a los organismos constitucionales autónomos; hostilidad contra los periodistas y la libertad de expresión; y agresiones al INE y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para socavar su poder de arbitraje sobre los procesos electorales; intentos de reformas constitucionales al sistema electoral, por ejemplo, para suprimir la representación proporcional, entre muchas otras medidas.

En la lógica lopezobradorista, el cambio político antidemocrático tiene sentido, además, porque sería, paradójicamente, un acto de apariencia genuinamente democrática: si el pueblo está de acuerdo con desmantelar la democracia liberal y de partidos, ¿no es esto un acto profunda y verdaderamente democrático? Y no debería sorprendernos porque, en realidad, lo que hemos tenido después de la transición desde el gobierno autoritario del PRI no ha sido democracia: el pueblo no ha gobernado, sino la mafia del poder, las oligarquías conservadoras que se han apoderado de las instituciones de la nación y han destruido la soberanía del pueblo en beneficio propio. Y a este juicio, dicho sea de paso, no le falta razón. En efecto, los gobiernos emanados de la transición democrática reprodujeron aspectos importantes del viejo autoritarismo mexicano, tuvieron malos desempeños de gobierno y mantuvieron el histórico carácter oligárquico de la estructura social y económica del país. Sobre estos hechos se sostiene la ola contra la democracia que recorre todo el país, encabezada por su aclamado líder, el presidente López Obrador. Ahora, hace falta trasladar esta predominancia de un hombre durante una administración presidencial sexenal a la de un partido hegemónico durante mucho más tiempo, mediante el triunfo electoral en 2024 que permita continuar con las reformas constitucionales que han quedado pendientes.

Para muchas personas que apoyan a la llamada “Cuarta Transformación”, ganar en 2024 es una necesidad histórica, pues, como lo ha expresado el presidente López Obrador, “la oposición está moralmente derrotada”. Por consiguiente, la única posibilidad de triunfo de esta es el fraude electoral al amparo del inescrupuloso Instituto Nacional Electoral (INE). Sí, el INE, antes denominado Instituto Federal Electoral (IFE), el mismo que en otro tiempo le robó la elección presidencial a Andrés Manuel López Obrador. Ahora, se trata de evitar a toda costa que eso vuelva a suceder, incluso mediante la realización de unos comicios insuficientemente escrupulosos. Empero, sería mejor si ello se logra a través de

una victoria genuina de quien ostente la candidatura de Morena sobre su contendiente. En cualquier caso, si el partido en el poder triunfa de nuevo es de preverse que se acelere el proceso de desmantelamiento de la democracia mexicana.⁸

Por su parte, el gobierno de Enrique Alfaro no ha escapado de las tendencias de la época. Sin embargo, su comportamiento político no encaja con exactitud en el concepto de un líder populista *tout court*. Su estilo se asemeja más a la descripción del líder que se asume como “responsable sólo ante sí mismo” (Mommsen, 1981, p. 70), por lo que busca no depender de burocracias partidistas o políticas, pero sería impreciso afirmar que se equipara a López Obrador en el desdén del tabasqueño a la legalidad y a las reglas de las instituciones. Ciertamente, ha ejercido una gubernatura fuerte. En esto no se distingue de las administraciones previas de Francisco Ramírez Acuña, Emilio González Márquez y Jorge Aristóteles Sandoval, quienes ubicaron en su esfera de influencia a los otros poderes legalmente constituidos, aunque lo hicieron con intermitencias y matices de acuerdo con la correlación de fuerzas imperantes en las distintas coyunturas por las que atravesaron.

Más allá de que su relación con los medios de comunicación no ha sido la más tersa (Petersen, 2023; Serrano, 2023), la retórica del gobernador Alfaro no suele ser divisiva ni ideológica, tampoco se centra en la exaltación demagógica del *pueblo* o de alguna otra categoría social supraindividual que rijan el curso de la historia. No se presenta como la encarnación privilegiada de la *voluntad general* y de los intereses del *pueblo* al que hay que redimir y defender de sus abusadores, no obstante que, en ocasiones, sus estrategias de ascenso político se han enfocado en un enemigo como justificación de su proceder, lo que le ha permitido catapultar exitosamente su carrera. Su visión del mundo corresponde más a la de un modernizador afín a la tecnocracia y a la libertad de mercado, que a la perspectiva de un líder iluminado, antipluralista y enemigo de la globalización, la ciencia racional y la competitividad económica. El gobernador Enrique Alfaro tiene una relación con la democracia que corre en dos sentidos: por una parte, la ha defendido contra la intromisión en Jalisco del Poder Ejecutivo nacional, por ejemplo, en sus acciones en favor del federalismo fiscal y en su política sanitaria durante la pande-

⁸ A menos que la oposición sea capaz de ganar los votos suficientes que le permitan evitar que Morena tenga, en la cámara alta y la cámara baja, mayorías suficientes para cambiar la Constitución y completar las reformas legales que requiere para continuar su tarea de reformas del régimen en dirección autoritaria, como la anunciada reforma del Poder Judicial para que los jueces y magistrados sean electos mediante el voto popular, por ejemplo.

mia por la covid-19; por la otra, no ha sido así, o no de manera suficiente, en lo que se refiere a su relación con los poderes legislativo y judicial (Alcántar, 2023; Ibarra, 2023), y al trato hacia algunas instituciones que gozan de autonomía constitucional.

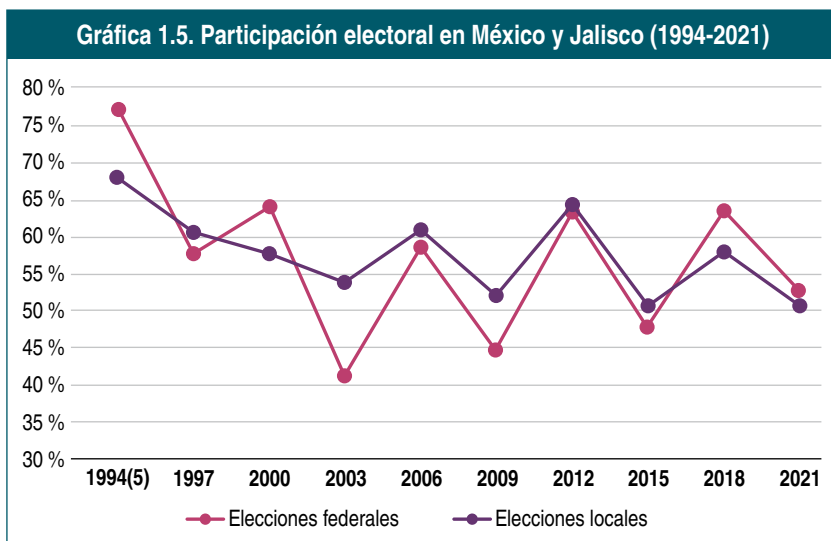
Sin embargo, su propósito de iniciar un proceso de refundación de Jalisco se puede interpretar como un intento de revitalizar la libertad y la soberanía de la entidad, y, por supuesto, también la democracia y el imperio de la ley en su interior. La pregunta que espera por la respuesta de los analistas es la de por qué ese proyecto, oportuno históricamente, no logró llegar a buen puerto. Responderla es importante porque era una empresa que involucraba a la sociedad como sujeto del cambio, y en ello puede estar la clave del futuro de la democracia en nuestro estado y las condiciones de su posible consolidación. Aún no ha terminado el periodo de la administración del gobernador Enrique Alfaro y es prematuro emitir juicios concluyentes, pero un balance preliminar del régimen que ha prohiado a su paso por el Gobierno podría caracterizarlo como cercano a lo que algunos estudiosos califican como *híbrido* (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2023). Es decir, con zonas de la vida social democráticas, pero también con otras que son semidemocráticas, con sectores de la población que gozan de derechos y otros que carecen de ellos. En este sentido, las altas tasas de criminalidad, impunidad y desapariciones forzadas configuran una situación crítica que amenaza el carácter democrático del régimen jalisciense, problema cuya causalidad, sobre todo, tiene sus orígenes en el ineficaz desempeño del Gobierno federal en la materia. Trabajar para resolver esos problemas contribuiría, sin duda, a fortalecer la confianza cívica y las instituciones democráticas.

Conclusiones: los retos de la democracia y sus oportunidades

¿Hay razones para mantener la esperanza de que Jalisco preserve su democracia en medio de un contexto nacional y mundial que conspira contra ella? ¿Podrían algunas ciudades de Jalisco asemejarse a las ciudades libres de la Edad Media, aquellas en las que una burguesía emergente era capaz de sustraerse, por lo menos hasta cierto punto, al poder de los estamentos feudales y los reyes?

Entre los últimos cinco mandatarios de Jalisco, ningún gobernador ha sido capaz de derrotar a las instituciones garantes de la democracia y

la libertad política, por lo menos en el sentido de que haya impuesto a un candidato preferido en las urnas, o de que haya alterado de manera decisiva las condiciones de la competencia por el poder. Ninguno, tampoco, ha permanecido como “poder tras el trono” o se ha convertido en el factor decisivo de la conducción de los partidos, los poderes y las instituciones públicas, ni se ha propuesto legar un partido hegemónico que cancele la competencia pluralista por el poder. Los gobernadores entrantes han podido gobernar sin la influencia de los anteriores. En honor a la verdad, tampoco parecen haberse propuesto hacer caer la democracia o legar un partido hegemónico que cancele la competencia pluralista por el poder. Por consiguiente, a pesar de todas sus carencias e insuficiencias, y de que está frágil y amenazada por una crisis, la democracia en Jalisco no solo no ha muerto, sino que está vigente. Aún no se ha instalado un régimen despótico, porque sigue habiendo oposición al poder de los gobernantes y porque los niveles de participación y entusiasmo cívico de los electores, medidos a través de los porcentajes de votación, todavía son razonablemente eficaces, aunque han caído de manera ligera a lo largo de los últimos veinte años. Esta parece ser una variable fundamental para la preservación de la democracia. El porcentaje de votación se ha sostenido en el tiempo a pesar de la volatilidad electoral y de la poca duración de los ciclos de los partidos en el poder (gráfica 1.5).



Fuente: Cortés (2022b).

Es cierto que los ciudadanos han dejado de identificarse con determinados partidos, pero han encontrado otros a los cuales entregar su confianza y los han hecho triunfar. Hoy en día, por ejemplo, la intención de voto del electorado jalisciense en favor de Morena, o de MC, permite augurar unas elecciones competidas para 2024, de manera que existe incertidumbre acerca de los posibles resultados. Tampoco es imposible que el llamado “Frente Amplio por México” pueda construir una candidatura competitiva por la gubernatura de Jalisco o por algún municipio. Eso, por lo menos, podría contribuir a la continuidad de un sistema de partidos plural y competitivo hacia el futuro. Naturalmente, la expectativa de que el próximo proceso electoral alcance una densidad que favorezca la preservación de la democracia tiene que ver con el hecho de que la ciudadanía conserva su capacidad de indignación y acción política, y aun la puede hacer crecer. Todo esto se puede traducir en apoyos contantes y sonantes en favor de las fuerzas políticas contendientes y, por consiguiente, se puede propiciar que no se estanque la circulación democrática de las élites en el poder.

A pesar de sus carencias, la democracia jalisciense sigue siendo más fuerte que las tendencias concentradoras de poder de sus gobernantes —ha existido participación y oposición—, pero cada vez permite menos augurar que de su seno surgirán buenos gobiernos, responsables ante los ciudadanos y promotores del imperio de la ley y la solución de los problemas públicos. Con todo, hasta ahora, aunque varias instituciones han sido minadas (INE, tribunales electorales, instituciones autónomas, instancias de cuidado a la transparencia y la rendición de cuentas, etcétera), el electorado jalisciense ha mantenido vivo al sistema de partidos. El pluralismo político prevalece.

No afirmo que en sus cerca de treinta años de existencia la democracia jalisciense alcanzó un grado de consolidación y maduración que la convirtieron en un modelo idóneo ni mucho menos, y tampoco que no ha tenido problemas en su funcionamiento. Desde luego que no se libra de la crítica y es comprensible el halo de desencanto ciudadano que ahora la acompaña. Pero la democracia sí logró un piso de condiciones mínimas que permitieron al régimen político jalisciense ser digno de llamarse democrático y distinguirse de las distintas variantes del autoritarismo. Me refiero a las siguientes características: 1. la celebración de elecciones justas a partir de partidos competitivos como mecanismo fundamental de acceso al poder; 2. la existencia de un marco básico de derechos y libertades constitucionales, entre las que se incluyen las libertades de asociación,

pensamiento, prensa, reunión, etcétera; y 3. el corolario de lo anterior: la posibilidad de la ciudadanía de recurrir las acciones de los gobernantes que incumplan las disposiciones constitucionales en el ejercicio del poder y la posibilidad de cambiar de gobernantes por la vía legal y pacífica, y en función del sentido en que se exprese la voluntad de la mayoría de los electores. Estas conquistas democráticas están en riesgo de ser suprimidas, aunque eso no necesariamente podría suceder de manera abrupta o como resultado de un golpe repentino contra el régimen político prevaeciente en Jalisco. Lo más probable es que el golpe contra la democracia venga del proceso nacional. Para eso, Jalisco debe estar preparado. La elección de 2024 será una coyuntura crítica de la que dependerá el derrotero de las condiciones que definirán el talante de la democracia. Es imprescindible combatir el abstencionismo y provocar el voto razonado y dotado de conciencia de su importancia para la democracia.

Para evitar que caiga se requiere que todas las fuerzas políticas hagan un balance de cuentas y reconozcan lo que le han quedado a deber a la consolidación de nuestro régimen democrático. Sin autocritica y verdadera expiación de culpas, no será posible despejar el camino de nuestra democracia ni poner diques a las fuerzas que pretenden atenazar las libertades. Debe ser un proceso de apertura a la sociedad y reconciliación con ella, y que ese proceso, al mismo tiempo, ponga en práctica los principios de la democracia al interior de los partidos. Quitarles a estos su carácter oligárquico y establecer un nexo horizontal con los ciudadanos es la osadía política que se requiere para aprender a ejercer la democracia y cerrar la puerta al autoritarismo. Es necesario, también, reconstruir la agenda pública, y redefinirla de tal manera que sintonice con las aspiraciones y demandas de la ciudadanía. Comprometerse con la mejora en los desempeños de gobierno, aplicar políticas públicas que contribuyan a generar mayor crecimiento económico y a elevar los indicadores de bienestar social. Hacer un compromiso con el combate institucional a la corrupción y para enfrentar de la mejor manera posible los complejos problemas sociales de Jalisco. Impulsar una reforma política que favorezca la democracia de los partidos y facilite la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos a escala barrial, local y estatal. Apoyar de manera sistemática la educación cívica y la generalización de los valores y compromisos normativos con la democracia. Formalizar un acuerdo entre las élites y actores importantes del sistema político jalisciense para respetar la democracia, preservar el pluralismo y garantizar el imperio de la ley.

En las tareas del futuro más inmediato, al partido que en este momento detenta el poder en Jalisco le espera una responsabilidad crucial. Debe reafirmar su conexión con el electorado para prevalecer como fuerza política consistente, pues, de otra forma, se corre el riesgo de que se deteriore el sistema de partidos en su conjunto y se abra paso al monolitismo partidario. De igual manera, es importante promover alianzas entre los partidos que se identifican con la defensa de la democracia. Ello contribuiría a darle vigor al sistema de partidos y a poner un dique a las pulsiones autoritarias que campean en el país. El desafío mayor no es determinar a qué siglas partidarias pertenezca quien vaya a ocupar la más alta magistratura en la entidad como resultado de las próximas elecciones, sino buscar que se constituya una fuerza ciudadana y política capaz de preservar el pluralismo, la institucionalidad democrática y los derechos políticos de toda la ciudadanía. Si se deja claro este compromiso, frente a la sociedad y frente a las fuerzas políticas que quieren defender la democracia y vivir en libertad, los votantes harán el resto.

En este orden de cosas, cabe afirmar que la reciente firma de la alianza electoral entre Morena, Verde Ecologista y Partido del Trabajo (PT), con los partidos locales Futuro y Hagamos, provoca dudas en el sentido de que Morena, Verde y PT abanderan un proyecto que, más bien, como aquí se ha dicho, tiene como propósito contribuir a la creación de un poder hegemónico y autocrático en todo el país, lo que, por supuesto, incluye a Jalisco. Lo deseable, desde el punto de vista de este ensayo, es que la alianza de los partidos locales emergentes, Futuro y Hagamos, hubiera sido con los partidos del Frente Amplio por México (PRI, PAN y PRD), que han constituido un bloque opositor a las medidas de la concentración autoritaria del poder de Morena y sus partidos aliados. Naturalmente, en la lógica de la competencia por el poder, juegan cuestiones de cálculo electoral y la búsqueda de crecimiento en la votación obtenida por los partidos locales jaliscienses. El tiempo pondrá a cada partido en su lugar en lo que respecta a las consecuencias para la democracia derivadas de su comportamiento.

Es necesario recordar, con Hannah Arendt, que el poder y la capacidad de realizar propósitos comunes se construyen mediante acciones de concierto basadas en promesas mutuas (Arendt, 1988). Hoy, es preciso refrendar esa disposición a pactar, pero anteponiendo la defensa de la democracia a cualquier otro objetivo. Para motivarnos a ello es pertinente recordar las advertencias de Mainwaring y Pérez-Liñán,

que se pueden leer entre las líneas de sus cinco argumentos empíricos que ayudan a entender los factores de los que depende el destino de la democracia:

1. La radicalización política aumenta la probabilidad de ruptura de un régimen competitivo.
2. Una preferencia normativa por la democracia por parte de actores importantes (v.g., partidos líderes, el gobierno) aumenta la probabilidad de transición a un régimen competitivo.
3. Una preferencia normativa por la democracia por parte de actores importantes reduce la probabilidad de ruptura de un régimen competitivo.
4. Un ambiente político regional favorable para la democracia aumenta la probabilidad de transición a un régimen competitivo.
5. Un ambiente político regional favorable a la democracia reduce la probabilidad de ruptura de un régimen competitivo (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2019, p. 21).

Que cada quien medite estas palabras y saque sus conclusiones. *Probabilidad*, y no *certeza*, es la que más se repite. Régimen competitivo significa democracia y pluralismo. Propiciar la competitividad y evitar la radicalización son aspectos que se complementan, de manera que comprometernos con estas acciones resulta esencial para el buen porvenir de nuestra democracia. A final de cuentas, se tratará de una elección. Sobre todo, de una elección a cargo de los liderazgos políticos. Del contenido de esta dependerá que el cambio político que se avecina en el futuro inmediato sea regresivo: con mayor autoritarismo. O hacia adelante: con más y mejor democracia. Pero esto no está escrito.

Referencias

ALCÁNTAR, P. A. (2023). Dominio y ¿apertura? Dos agendas sociales en la cancha legislativa de Jalisco. En D. Gómez-Álvarez *et al.* (coords.), *Jalisco a medio camino. Balance parcial 2018-2022. Vol. II. Instituciones y actores políticos estatales*. Editorial Universidad de Guadalajara.

Alternativa Consultores. (2023). *Encuesta Estatal de Evaluación Gubernamental Jalisco*. <http://alternativaconsultores.com.mx/>

AMEZCUA, M. y Jaime Oliver, L. A. (2023). De la ciudadanización de la política a la institucionalización de la participación. En D. Gómez-Álvarez *et al.*

- (coords.), *Jalisco a medio camino. Balance parcial 2018-2022. Vol. II. Instituciones y actores políticos estatales*. Editorial Universidad de Guadalajara.
- APPLEBAUM, A. (2021). *El ocaso de la democracia: la seducción del autoritarismo*. Debate.
- ARATO, A. y Cohen, J. (2021). *Populism and Civil Society: the challenge to constitutional democracy*. Oxford University Press.
- ARENDET, H. (1988). *Sobre la revolución*. Alianza Editorial.
- Arias Consultores. (2017). *Así van los gobernadores*. https://www.ntrguadalajara.com/post.php?id_notas=89109
- BAYARDO, A. (2023) ¿Apertura legislativa? Balance de la LXII Legislatura del Estado de Jalisco. En D. Gómez-Álvarez et al. (coords.), *Jalisco a medio camino. Balance parcial 2018-2022. Vol. II. Instituciones y actores políticos estatales*. Editorial Universidad de Guadalajara.
- BOBBIO, N. (1984). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Ceonline. (2023). *Jalisco: encuesta rumbo a la elección estatal 2024*. <https://www.ceonline.com.mx/post/jalisco-encuesta-02ago2023>
- CORTÉS, M. A. (2020). *Los valores de los jaliscienses, 1997-2017*. Editorial Universidad de Guadalajara.
- CORTÉS, M. A. (2022a). *Identidad política y cesarismo populista en México: cómo explicar el triunfo electoral de AMLO en 2018*. Editorial Universidad de Guadalajara.
- CORTÉS, M. A. (2022b). Dimensiones y pautas del comportamiento electoral en Jalisco. En M. A. Cortés (coord.), *El sistema electoral en Jalisco: comportamiento electoral, marco jurídico, campañas y representación política*. Editorial Universidad de Guadalajara.
- Demoscopia Digital. (2023). *Preferencias electorales Jalisco*. https://massivepoll.com.mx/wp-content/uploads/2023/07/ClimaPoliticoElectoralJalisco_MassivePoll.pdf
- FUKUYAMA, F. (2022). *El liberalismo y sus desencantados*. Deusto.
- GIDDENS, A. (1979). *Central Problems in Social theory: action, structure, and contradiction in social analysis*. University of California Press.
- GIDDENS, A. (1984). *The constitution of society*. University of California Press.
- GIL, F. (2003). Introducción a Weber. En M. Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. Fondo de Cultura Económica.
- IBARRA, J. (2023). La captura de la justicia jalisciense. En D. Gómez-Álvarez et al. (coords.), *Jalisco a medio camino. Balance parcial 2018-2022. Volumen II. Instituciones y actores políticos estatales*. Editorial Universidad de Guadalajara.
- IEPCJ. (s.f.) *Resultados electorales*. <https://www.iepcjalisco.org.mx/resultados-electorales>

- INE. (s.f.). *Atlas de resultados electorales*. https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Historico_de_Resultados_Electorales/
- INE y PNUD. (2022). *Informe País 2020: el curso de la democracia en México*. Instituto Nacional Electoral/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- INEGI. (2021). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)*, 2021. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/>
- INEGI. (2022). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2022*. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2022/>
- Infobae. (26 de octubre de 2021). *Adiós días de gloria: el PRD perdió su registro local en 15 estados*. <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/10/26/adios-dias-de-gloria-el-prd-perdio-su-registro-local-en-15-estados/>
- Integralia. (2021). *Crimen organizado y el proceso electoral 2020-2021*. <https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2021/06/Crimen-organizado-y-el-proceso-electoral-2020-2021-1.pdf>
- Jalisco Cómo Vamos. (2021). *Séptima encuesta de percepción ciudadana sobre calidad de vida 2020*. <https://drive.google.com/file/d/1xhIhHRb0hoqxVbkO-loTpz1knur-UmjAg/view>
- KEANE, J. (2020). *The new despotism*. Harvard University Press.
- KIRCHHEIMER, O. (1966). The transformation of the Western European party system. En LaPalombara, J. y M. Weiner (eds.), *Political parties and political development*. Princeton University Press.
- KRAUZE, E. (2018). *El pueblo soy yo*. Debate.
- Latinobarómetro. (2023). Informe 2023. La recesión democrática en América Latina. https://fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2023/11/Latinobarometro-Informe_2023.pdf
- LEVITSKY, S. y Ziblatt, D. I. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Ariel.
- LINZ, J. (1978). *La quiebra de las democracias*. Alianza Editorial.
- LINZ, J. y Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation*. John Hopkins University Press.
- MAINWARING, S. y Pérez-Liñán, A. (2019). *Democracias y dictaduras en América Latina: surgimiento, supervivencia y caída*. Fondo de Cultura Económica.
- MAINWARING, S. y Pérez-Liñán, A. (2023). Why Latin America's democracies are stuck. *Journal of Democracy*, 34(1).
- MAIR, P. (2013). *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Alianza Editorial.
- Massive Caller. (2023). *Jalisco, intención al voto, gubernatura 2024*. <https://massivecaller.com/files/jalisco.pdf>
- Massive Poll. (2023). *Clima político electoral en Jalisco*. https://massivepoll.com.mx/wp-content/uploads/2023/07/ClimaPoliticoElectoralJalisco_MassivePoll.pdf

- México Evalúa. (2021). *Hallazgos desde lo local 2021. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en Jalisco*. <https://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2022/11/hallazgos2021-jalisco-22nov.pdf>
- MOMMSEN, W. (1981). *Max Weber: sociedad, política e historia*. Editorial Alfa.
- MÜLLER, J. W. (2016). *¿Qué es el populismo?* Grano de sal.
- NAÍM, M. (2022). *La revancha de los poderosos*. Debate.
- PETERSEN, D. (2023). Enrique Alfaro, el estilo personal del alfarismo. En D. Gómez Álvarez et al. (coords.), *Jalisco a medio camino. Balance parcial 2018-2022. Vol. II. Instituciones y actores políticos estatales*. Editorial Universidad de Guadalajara.
- PRZEWORSKI, A. (2019). *Las crisis de la democracia. ¿Adónde pueden llevarnos el desgaste institucional y la polarización?* Siglo XXI.
- Rubrum. (2023). *Intención de voto para gobernador en Jalisco*. <https://rubrum.info/intencion-de-voto-para-gobernador-en-jalisco-8-de-agosto-2023/>
- SERRANO, S. (2023). Alfaro y los medios. En D. Gómez Álvarez et al. (coords.), *Jalisco a medio camino. Balance parcial 2018-2022. Vol. II. Instituciones y actores políticos estatales*. Editorial Universidad de Guadalajara.
- SNYDER, T. (2018). *El camino hacia la no libertad*. Galaxia Gutemberg.
- SOLÍS, H. R. (2019). Política y gobierno. En A. Acosta Silva et al., *Jalisco a futuro 2018-2030: construyendo el porvenir*. Editorial Universidad de Guadalajara.
- SOLÍS, H. R. (2021a). De Max Weber a Luis F. Aguilar: la ética de la gobernanza democrática y el espíritu mexicano. En D. Gómez Álvarez y C. Trujillo Maldonado (coords.), *Repensando lo público. Estado, políticas públicas y gobernanza. Ensayos sobre la obra y trayectoria de Luis F. Aguilar Villanueva*. Siglo XXI.
- SOLÍS, H. R. (2021b). *La encrucijada de México: populismo, neoliberalismo o democracia*. Editorial Pollo Blanco/Solivagus.
- SOLÍS, H. R. (2022). Cuando las palabras polarizan a un país. *Análisis Plural*, 1(1). Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente.
- TEMLKURAN, E. (2019). *Cómo perder un país. Los siete pasos de la democracia a la dictadura*. Anagrama.
- URBINATI, N. (2019). *Yo, el pueblo. Cómo el populismo transforma la democracia*. Grano de sal.
- World Justice Project. (2023). *Índice de Estado de Derecho en México 2022-2023*. World Justice Project.
- WVS. (2022). *World Values Survey Wave 7 (2017-2022)*. <https://www.worldvalues-survey.org/WVSDocumentationWV7.jsp>

Los partidos políticos

— Mónica Montaña Reyes

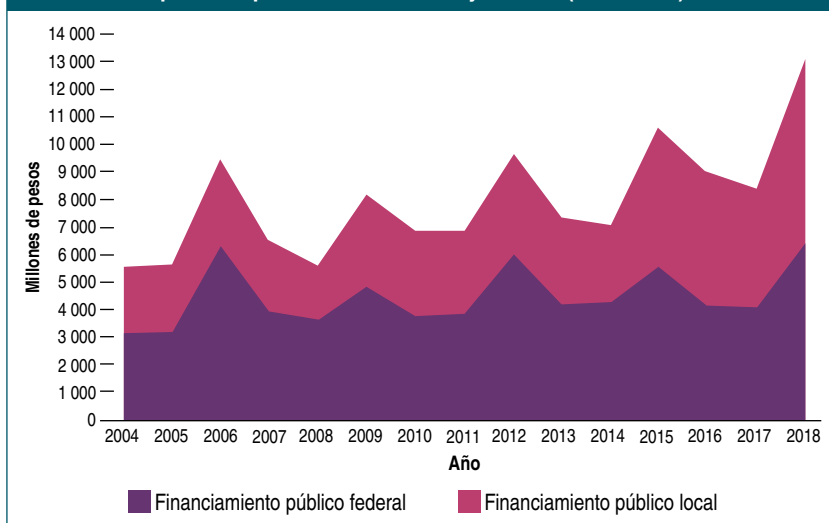
Introducción

A pesar de la extensa literatura sobre los partidos políticos, en este trabajo nos limitamos a definir al partido político desde su función electoral. Aún están vigentes las consideraciones de Maurice Duverger (2002), quien atribuye básicamente un origen electoral y parlamentario a los partidos políticos, cuya función es ser instrumentos de mediación entre Estado y ciudadanía, además de legitimar al sistema político. Panebianco (1995) definió a los partidos contemporáneos como profesionales electorales, ya que observaba que el objetivo principal de estos es asegurar el triunfo en las contiendas. Así, reconoce a los militantes la función de articularse con la ciudadanía y difundir las ideas de los partidos en acciones y contacto directo, así como contar con estrategias de comunicación para lograr la difusión masiva. Para él, un partido político se manifiesta sobre todo en el periodo de campaña y en la oferta política para atraer a los votantes. A pesar de que en las campañas los partidos tienen una función muy clara, también es necesario mencionar su función representativa, que incluye la agregación y articulación de intereses y la formulación de políticas públicas que emana de estos. Por ello, los partidos políticos son “organizaciones conformadas por individuos (políticos profesionales, militantes y activistas) para competir por el poder político y proveer bienes públicos en forma de políticas públicas” (Colomer, 2009, p. 229). También es importante su función institucional, que incluye el reclutamiento de los líderes políticos y la organización en el parlamento y en el gobierno (Bartolini y Mair, 1990). Sin embargo, tanto la función representativa como la institucional terminan por contribuir a la primera, la de sobrevivir electoralmente. Para Michels (1996), el sentido de existencia de un partido político es la obtención de votos y el apoyo ciudadano que se obtienen con la estrategia adecuada frente a las demás ofertas políticas y las demandas de la sociedad. Obviamente, para llegar

a este resultado hay procesos complejos, pero en términos funcionales la ideología y el espíritu revolucionario son solo relevantes al inicio de la formación de los partidos, ya que después lo importante es la capacidad organizativa y la minoría experta que logre tomar las mejores decisiones para que los partidos sobrevivan electoralmente (Michels, 1996) ante escenarios diversos que involucran a los otros partidos competidores, el partido en el gobierno y sus resultados y las demandas de la ciudadanía. Por ello, Giovanni Sartori insiste en definir al partido político como cualquier grupo político que se presenta a competir en elecciones y que puede colocar mediante ellas a sus candidatos en cargos públicos (Sartori, 1976). Además, cuenta con una estructura que tiene elementos de interrelación de modo formal e informal, por lo cual se asemeja a un sistema político a escala. No se puede entender un partido político sin la relación con grupos de interés (Mattina, 2011) y otras fuentes de reclutamiento con las que cuente el mismo para cubrir el personal suficiente que realice todas las labores necesarias, tanto internas como electorales (Strøm, 1990; Katz y Mair, 1995).

La importancia de los partidos políticos es constante desde la década de los cincuenta del siglo pasado a partir de la ampliación del derecho al sufragio universal extendido en todo el mundo. Esta tendencia no parece tener obstáculos en México y en Jalisco para seguir avanzando, pues el marco jurídico y el financiamiento por parte del Estado solo ha consolidado su figura central en la democracia desde la reforma electoral de 1977 cuando se le concedió personalidad jurídica. Además, desde la reforma electoral de 1996 los partidos políticos no han dejado de recibir una gran cantidad de recursos públicos para su financiamiento ya sea directa o indirecta. Incluso en la última reforma electoral tanto federal como local discutida, votada y revisada en tribunales en 2022 y 2023 no hay intenciones de reducir de manera importante el financiamiento. Según el informe “Modelo de financiamiento de los partidos políticos en México y América Latina” (Cámara de Diputados, LXV Legislatura, 2022) para las actividades electorales, México y Brasil son los países que destinan más recursos a los partidos políticos, con 113.62 y 478.11 millones de dólares respectivamente. Los países latinoamericanos que menos destinan recursos son Chile, Colombia, Argentina, Uruguay y Costa Rica, con 12.45 millones de dólares, 12.28 millones de dólares, 11.84 millones de dólares, 2.79 millones de dólares y 0.83 millones de dólares respectivamente.

Gráfica 1.6. Financiamiento público directo a los partidos políticos nacionales y locales (2004-2018)



Fuente: Guzmán y Montelongo (2017) y Díaz (2022a).

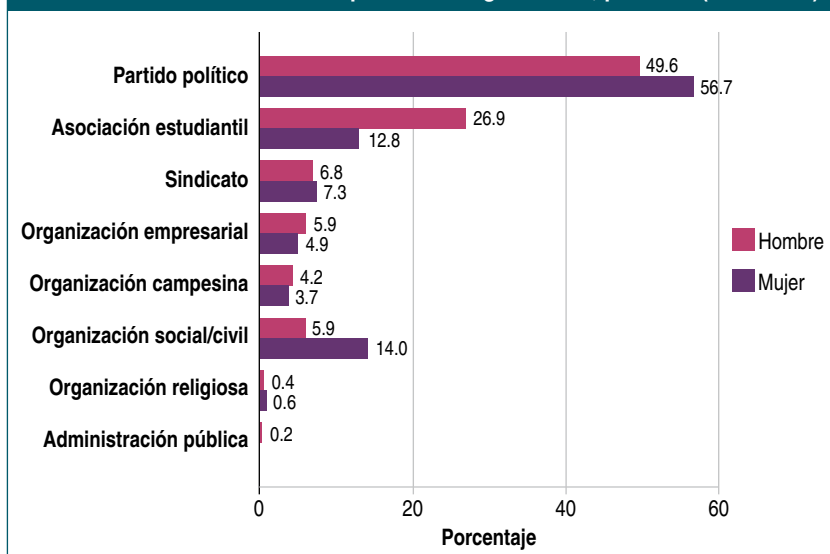
Como se muestra en la gráfica 1.6, tanto el financiamiento federal como el local en México mantienen niveles estables pero siempre en aumento. La reforma electoral de 1996 concedió dinero público y además se le permitió comprar tiempo aire para publicidad, lo que hizo que gastaran gran cantidad de dinero en *spots* en radio y televisión. A partir de la reforma de 2007 se publican los tiempos del Estado, que suman 48 minutos diarios a lo largo del proceso electoral (190 días) en 2 200 concesiones de radio y televisión como tiempos oficiales del Estado, para tener un aproximado de 44 millones de *spots* (Díaz, 2022a). Además, en procesos electorales el financiamiento aumenta considerablemente. Por estas razones, la figura del partido político en el régimen mexicano promete seguir vigente los próximos años y también en el resto de las democracias (Hofmeister, 2021).

Sin embargo, a pesar de que no se les ve riesgos para su continuidad, sí es importante resaltar tres tendencias que muestran incertidumbres para el futuro de estas organizaciones, las que se discutirán en tres apartados: 1) los cambios en el reclutamiento de candidaturas, 2) la transformación de los votantes y militantes, y 3) la transformación organizativa de partidos de masa a *challengers*.

El reclutamiento para candidaturas en 2050: paridad y pluralidad

El primer problema crítico que enfrentan los partidos tiene que ver con los cambios al reclutamiento que se han observado en los últimos años a nivel mundial debido a los métodos plurales y paritarios (Sandri y Seddone, 2021). Como se ha mostrado en trabajos anteriores, la clase política mexicana que es reclutada por los partidos políticos ha compartido ciertas características sociodemográficas desde el triunfo de la Revolución hasta la era neoliberal (Schmidt y Mendieta, 2002; Ai Camp, 1996). En estudios posteriores a nivel nacional, también se han evidenciado diferencias por partido político con características compartidas en términos de que son oriundos de zonas urbanas, con alto nivel educativo, cercanos a grupos de interés y sobre todo hombres (Montaño y Cortés, 2014). Sin embargo, desde la aplicación de la Ley de Paridad de 2014 se ha revertido esta tendencia histórica basada en la de postular mayoritariamente hombres (Caminotti, 2016) sobre todo en puestos legislativos, pero con más lentitud en los puestos ejecutivos (Kerevel, 2019).

Gráfica 1.7. Inicio de la carrera política de legisladores, por sexo (1997-2021)



Fuente: elaboración propia con base en el Proyecto Élités Parlamentarias en América Latina (PELA).

Pero además de la importancia de los partidos en el reclutamiento, vale la pena destacar el rol de las asociaciones y grupos de interés. Según la encuesta del Proyecto de Élités Parlamentarias en América Latina, en la muestra del caso mexicano de 849 legisladoras y legisladores entre 1997 y 2021, el 51 % comenzó su carrera política en un partido, mientras que el 40 % lo inició en asociaciones y grupos. Como se puede observar en la gráfica 1.7, las mujeres son quienes más inician su carrera política en los partidos políticos (56 %), mientras que los hombres también encuentran en asociaciones politizantes mayores posibilidades de iniciar su carrera política. En las asociaciones estudiantiles, empresariales y campesinas los hombres encuentran entornos que les permiten desarrollarse hacia una carrera profesional en la política. Las mujeres, en cambio, encuentran más en los sindicatos u organizaciones civiles el entorno ideal para desarrollarse profesionalmente en la política.

A pesar de los intentos por sortear las reglas de paridad (como el caso de postular 50 % de candidatas mujeres y después de obtener el puesto renunciar para dejar a sus suplentes hombres, o de postular al 50 % de las mujeres en los distritos o municipios con menos posibilidades de ganar), se ha confirmado la necesidad de paridad en las leyes nacionales y estatales, así como en la Constitución. A partir de estas reglas, existe la obligatoriedad de que las cúpulas partidistas otorguen candidaturas a mujeres en municipios, estados y distritos competitivos. En la siguiente tabla se puede observar el desarrollo de la legislación que se ha perfeccionado para lograr la paridad de género en las candidaturas.

Tabla 1.6. Legislación para candidaturas en los partidos políticos en términos de paridad de género		
Fecha	Organismo u ordenamiento jurídico	Reformas
2003	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe)	Obligación de partidos políticos de inscribir mujeres en al menos 30 % de candidaturas.
		2 % del presupuesto dedicado a capacitación, promoción y desarrollo de liderazgos políticos de mujeres.
2011	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Sentencia 12 624)	40 % de candidaturas de un género, y mismo género en propietario y suplente
<i>Continúa...</i>		

Tabla 1.6. Legislación para candidaturas en los partidos políticos en términos de paridad de género

Fecha	Organismo u ordenamiento jurídico	Reformas
2014	Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Obligación de postular paritariamente las candidaturas en congresos federales y estatales. Aumento al presupuesto para formación de liderazgos.
	Suprema Corte de Justicia de la Nación	Decide que el principio de paridad también aplica a escala municipal.
2019	Artículos 2, 4, 35, 41, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Paridad en todo; incluye la conformación de poderes en el orden federal y estatal de los poderes Legislativo, Ejecutivo y judicial, órganos autónomos, ayuntamientos y partidos políticos.
2023	Artículos 2, 5, 17, 134, 211, 236 y 237, 237 Bis, 237 Ter y 237 Quáter del Código Electoral del Estado de Jalisco	Paridad transversal: postulación de candidaturas que impida que a alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos o municipios en los que el partido haya obtenido porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior (bloques de competitividad).

Fuente: elaboración propia con base en las legislaciones mencionadas.

Como puede observarse, la evolución en 2003 del ahora extinto Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, sobre la inclusión de mujeres en apenas 30 % de candidaturas llegó en veinte años a la paridad transversal, que involucra también la competitividad del distrito o municipio (en el caso de Jalisco es ley estatal) para otorgar candidaturas a mujeres y hombres. En Jalisco, la inclusión de mujeres en las candidaturas ha aumentado a partir de esta legislación. Además, se ha demostrado que las mujeres y los hombres tienen en general mismos niveles de estudio y de experiencia política, por lo que la legislación política está contribuyendo a reducir niveles de desigualdades en los cargos de elección popular (Montaño, 2020). Del mismo modo, los perfiles reclutados en Jalisco de 2018 a 2021 siguen la tendencia nacional de candidatos y candidatas con estudios universitarios, experiencia política y estar ligados a grupos de interés, sobre todo del sector educativo y empresarial (Montaño, 2020; Hurtado, 2020).

Al cierre de este trabajo se discutía en las comisiones de Puntos Constitucionales y Electorales, de Derechos Humanos y Pueblos Originarios, y de Estudios Legislativos y Reglamentos, del Congreso de Jalisco cinco iniciativas de decreto que buscan modificar los artículos 2, 3, 17, 24, 134, 237 y 241 del Código Electoral del Estado de Jalisco. Estas reformas pretenderían establecer los mecanismos para otorgar candidaturas a jóvenes, discapacitados, migrantes e indígenas en las listas para presidencias municipales y diputaciones locales en los primeros lugares. Los últimos cambios a las leyes electorales y los juicios en los tribunales han mostrado cómo el principio de la paridad se mantendrá como parte del nuevo comportamiento interno de los partidos.

¿Seguirá siendo necesaria esta legislación en 2050? Sí, porque sin duda surgirán nuevos problemas en su implementación, así como en cada reforma desde 2003 fueron apareciendo circunstancias de los derechos políticos y que se defendieron en tribunales e instancias electorales. Pero, además, será todavía más relevante la inclusión de grupos de edad poco representados, como los jóvenes y los grupos de población con ciertas necesidades específicas, como discapacitados, migrantes e indígenas.

Escenarios

Tendencia

Esto conlleva un aprendizaje de varios sectores de la ciudadanía para involucrarse más en las actividades políticas de manera profesional. Sin embargo, también esto fortalece a las asociaciones y grupos politizantes, ya que son corresponsables de la formación política de las y los ciudadanos interesados. La tendencia de que los líderes partidistas busquen en las asociaciones el personal político para reclutarlo como candidatos o como parte de su estructura ante la falta de militantes, también puede mantenerse, por lo que deben tomarse en cuenta las asociaciones en las políticas públicas del Estado.

Positivo

En el 2050, los partidos habrán naturalizado ciertos comportamientos de su organización interna, sobre todo dirigidos por los cambios en la ley electoral mexicana en términos de la selección de candidaturas.

En el futuro, la legislación de la asignación de candidaturas con perspectiva de paridad y de inclusión será cada vez más frecuente y normalizada. Por lo tanto, habrá una evolución en cuanto al perfil de las candidatas y candidatos, que harán de los partidos organizaciones plurales tanto en términos de sexo como de diversos grupos de edad, pertenencia indígena y territorial, así como de necesidades sociales especiales. El aumento de cada uno cambiará según vayan creciendo las demandas por su integración, pues, como en el caso de las mujeres, ha sido su lucha la que ha impulsado la mejora de la legislación.

Negativo

El escenario más negativo es que se eliminen los lineamientos de paridad y pluralidad y que los juicios en los tribunales les den la razón a los partidos políticos para no acatarlos. Con la violencia política y la falta de incentivos podría haber menos mujeres interesadas en participar en la política, por lo que, ante la falta de opciones, los partidos seguirían postulando hombres en los municipios y distritos más competitivos y poniendo a mujeres en los lugares perdedores.

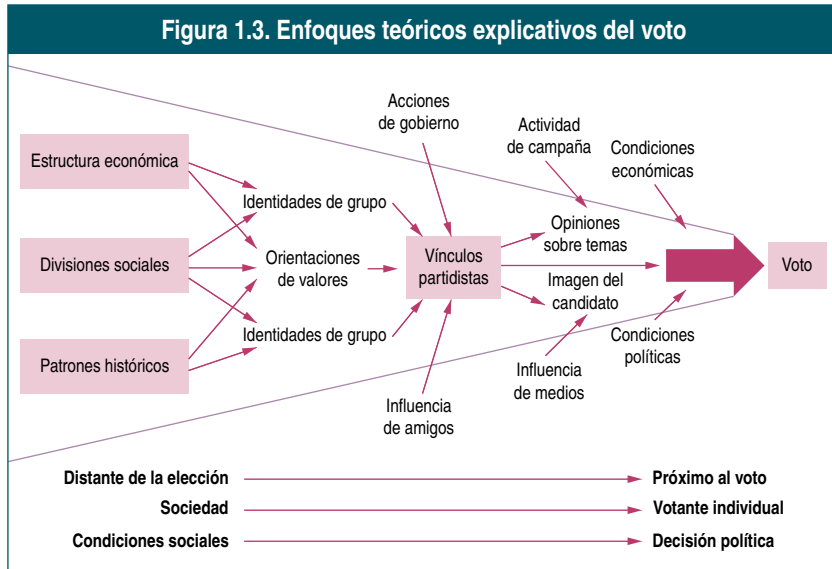
Recomendaciones

- ▶ Mantener y fortalecer las acciones afirmativas y de paridad en lineamientos, reglamentos y leyes para los partidos políticos.
- ▶ Generar capacitación política homogénea y de respeto a los principios de pluralidad y paridad en todos los partidos políticos.
- ▶ Fomentar en asociaciones politizantes, como grupos de interés, organizaciones civiles y universidades, las acciones afirmativas, además de la paridad y la participación políticas.

Transformación de los votantes en 2050: menos lealtad, más atención a campañas

El segundo problema crítico que enfrentan los partidos políticos es la transformación de los votantes, es decir, aquello que influye en su comportamiento electoral. De nuevo estamos frente a una gran cantidad de literatura que ha buscado explicar por qué los electores votan de cierta manera y por ciertos partidos políticos. En esta parte nos enfocaremos

en la perspectiva teórica del “embudo de la causalidad” (Campbell *et al.*, 1960; Dalton Russell, 2020) para acotar esta literatura hacia los objetivos de este trabajo. Este embudo es un modelo de secuencia que incluye desde variables estructurales (sociodemográficas) del elector que influyen en sus predisposiciones políticas, hasta influencias de corto plazo en la decisión electoral (Meixueiro y Moreno, 2014).



Fuente: Dalton (2020).

La primera parte del embudo es generalmente conocido como factores de largo plazo. Las características sociodemográficas y la identificación hacia los partidos generaban cierta estabilidad para anticipar el comportamiento electoral. Pero también permitían observar las bases de apoyo de los partidos políticos y encontrar cierta congruencia entre la labor de los partidos como encauzadores de las demandas sociales.

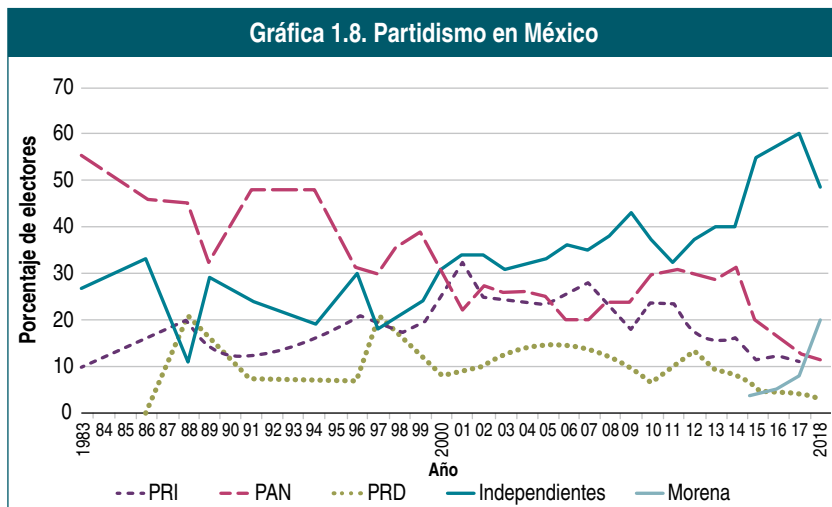
La teoría de las divisiones sociales buscó explicar sobre todo en Europa la formación del sistema de partidos (Lipset y Rokkan, 2001) a partir de identidades de grupo que se formaban en la sociedad. Este paradigma dominó la literatura europea sobre la formación de sistemas de partidos de acuerdo con las características sociodemográficas de los votantes, lo que generaba cierta estabilidad de los partidos políticos del viejo continente. El enfoque de clivajes asumía que los votantes se agrupaban en una posición sobre ciertos conflictos sociales: el

religioso-laico, el de centro-periferia, el de propietario-trabajador o el de campo-ciudad. Se asumía que al pertenecer a cierto grupo se compartían valores políticos y sociales similares, lo que generaba después lealtades partidistas.

En el caso americano y posteriormente latinoamericano, el desarrollo de los trabajos reivindicó la importancia del partidismo o la lealtad partidista para la fortaleza y sobrevivencia de los partidos políticos. La identificación o lealtad partidista se trata de los lazos psicológicos afectivos de largo plazo o duraderos hacia los partidos políticos que lograron explicar el comportamiento electoral americano (Campbell *et al.*, 1960 y Dalton y Wattenberg, 1993) y en México no fue la excepción (Somuano y Ortega, 2003; Moreno y Méndez, 2007). El partidismo se entiende como un atajo cognitivo del elector, al asumir este que el partido político con el que se identifica actuará de manera congruente frente a las cuestiones de interés público. El partidismo o lealtad partidista se sigue midiendo como variable importante del comportamiento político y como un indicador de la fortaleza de los partidos políticos para su supervivencia. En trabajos europeos recientes, Anduiza *et al.* (2013) y Bolgherini y Verney (2023) han mostrado el quiebre de las tendencias ligadas al partidismo y a factores sociodemográficos. Así, la desalineación —entendida como este declive de las simpatías o lazos afectivos hacia los partidos políticos— ha aumentado entre el electorado, provocando un incremento en la proporción de los llamados “independientes” en todo el mundo (Norris, 2011; Dalton y Wattenberg, 1993).

Por ello es importante observar la última parte del embudo en la que aparecen las teorías conocidas de corto plazo para la decisión del voto. Estos elementos de corto plazo son más importantes cuanto más alta es la desalineación partidista, como por ejemplo el voto temático. Este se refiere al impacto de los asuntos públicos en el voto, así como en las candidaturas y la campaña electoral (Anduiza y Bosch, 2004; Dalton Russell, 2020). En América Latina los independientes ascienden a 61 % (Cisneros, 2020). En la última década la desalineación ha aumentado en México y se mantiene constante hasta 2018. Es decir, los partidos políticos se enfrentan cada vez más a un mayor número de independientes o que no se identifican con los partidos políticos. Algunas pistas para esta aceleración tienen que ver con las amplias fuentes disponibles de información, como internet y redes sociales, el mayor nivel de escolaridad, la movilidad cognitiva (capacidad de adquirir y procesar información) y la sofisticación política (interés y conocimien-

to político). Estos elementos remplazan la necesidad del atajo cognitivo que implicaba la identificación partidista



Fuente: Díaz (2019).

A pesar de que México había sido en toda América Latina de los países más estables en términos de lealtad partidista, Díaz (2019) analiza que fue a partir de la desaprobación al gobierno de Enrique Peña Nieto y el Pacto por México que se aceleró este crecimiento de independientes, mismos que fueron aprovechados por Morena en 2018. En Jalisco, Cortés (2019 y 2020) corrobora este cambio trascendental con la Encuesta de Valores a los Jaliscienses. En un arco de veinte años, el partidismo en Jalisco se redujo de 40.8 % en 1997 a 14.1 % en 2017 y la identificación con los partidos tradicionales se redujo de manera importante. Algunos simplemente se transformaron y encontraron en los nuevos partidos políticos su nueva lealtad (tabla 1.7).

Tabla 1.7. ¿Se identifica con algún partido político? Jalisco (1997-2017)

	1997 (%)	2005 (%)	2012 (%)	2017 (%)
Sí	40.8	29.0	25.7	14.1
No	54.3	71.0	74.3	85.9

Continúa...

Tabla 1.7. ¿Se identifica con algún partido político? Jalisco (1997-2017)

	1997 (%)	2005 (%)	2012 (%)	2017 (%)
(Sí) ¿Con cuál partido?				
PAN	44.3	38.1	36.9	28.4
PRI	38.5	46.7	44.8	42.7
PRD	15.3	13.6	12.7	1.7
Otro	0.1	1.6	5.0	27.3*

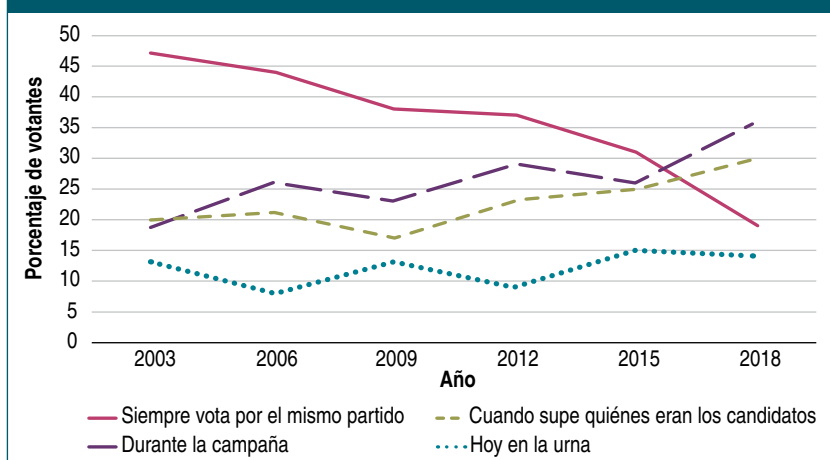
* Morena = 15.8 %; Movimiento Ciudadano = 9.3 %.

Nota del editor: esta tabla también puede consultarse en el artículo de Héctor Raúl Solís Gadea desde el punto de vista del deterioro de los partidos políticos históricos frente al crecimiento de los partidos emergentes entre los jaliscienses. Ver tabla 1.5.

Fuente: Cortés (2019).

En el caso de México, el porcentaje de la ciudadanía que fue convencida de apoyar a un candidato que difería con sus predisposiciones políticas previas al inicio de las campañas fue de 29 % en el año 2000 y de 46 % en el año 2012 (Greene, 2015). Abundis *et al.* (2016) demuestran cómo en México cada vez más personas deciden su voto durante las campañas, al conocer a los candidatos y el día de estar en la urna. La opción de votar por el mismo partido va en picada.

Gráfica 1.9. Momento de decisión del voto de electores mexicanos



Fuente: Abundis *et al.* (2016) y Díaz (2022a).

Tal como lo menciona la teoría del voto temático, este periodo de declive en el partidismo (2012-2015) coincide con el cambio en la comunicación política tradicional y el surgimiento de nuevos canales en redes sociales y plataformas que transformaron la relación del votante con las campañas y candidaturas. En Jalisco, el fenómeno Kumamoto en 2014 y Movimiento Ciudadano (MC) en 2012 fueron casos de éxito y pioneros en el uso de redes sociales y nuevas tecnologías para su surgimiento y consolidación. Después del auge de las candidaturas independientes entre 2014 y 2017, los políticos tradicionales entendieron que debían innovar, mostrarse “independientes”, desafiar a los partidos del *statu quo*, fomentar liderazgos fuertes, comunicarse de manera diferente y hacer campañas profesionales. El uso de las redes sociales, los *influencers* y otras nuevas herramientas de comunicación han sido clave en el triunfo de estos partidos. Porque sucedió que los votantes cambiaron y desde entonces va en aumento la importancia de estímulos de corto plazo para la decisión electoral e incluso para el apoyo partidista.

Como conclusión habría que pensar que si bien la lealtad partidista va en caída y los electores han cambiado también es cierto que han surgido nuevas formas de simpatizantes en redes sociales. Por ejemplo, Scarrow (2014) resalta a los “seguidores y amigos de redes sociales” como aquellos que si bien no pagan afiliación, sí es cierto que siguen, muestran apoyo y comparten en Facebook o Twitter información sobre los partidos o candidatos con quienes simpatizan. La lealtad partidista dependerá de la respuesta de los partidos políticos en su desempeño, para que logren convencer a la ciudadanía de que vale la pena defenderlos frente a las nuevas opciones.

Escenarios

Tendencia

Se ha demostrado cómo los factores a corto plazo seguirán con una relevancia mayor que las características sociodemográficas o el partidismo. En 2050, los ciudadanos estarán cada vez menos ligados a los partidos políticos ya sea por cuestiones sociodemográficas o por lealtad. Es decir, el ingreso, la ocupación, el lugar o la zona de residencia, así como el nivel educativo no serán tan importantes para los votantes para generar algún tipo de lealtad o identificación hacia ciertos partidos políticos que los represente de manera masiva. Se debilitará la identificación o

el sentido de pertenencia de grupo y se desarrollarán como ciudadanos atomizados y desarticulados.

Positivo

Un escenario positivo sería que las campañas electorales fueran cada vez más profesionales y basadas en la segmentación de públicos que les permitan las redes sociales principales (como Facebook y Twitter) y así lograr conectar con sus públicos objetivo. Esto generaría una reconstrucción de la lealtad partidista a través de los discursos y las ideas que los partidos políticos utilicen para atraer militantes y generar retroalimentación. Es positivo que la ciudadanía esté atenta a las campañas y los temas, pero también a los resultados de gobierno para fomentar la movilidad cognitiva y la sofisticación política. Estos cambios mejorarían la cultura política en general. Sin duda, habría un cambio en el comportamiento de los partidos políticos, que al tener una menor base socio-demográfica estable buscarán incentivar al electorado en cada elección y durante los gobiernos, para generar nuevos mecanismos de rendición de cuentas con la ciudadanía.

Negativo

Un escenario negativo sería el aumento del clientelismo o el intercambio de programas sociales a cambio de apoyo electoral para que el partido logre consolidar una base de lealtades que le dé certeza ante la volatilidad del electorado. Asimismo, se debe evitar el uso discrecional de las bases de datos sobre los gustos y preferencias de la ciudadanía en las redes sociales e incluso con la inteligencia artificial.

Recomendaciones

- ▶ Fomentar la cultura política de la información a través de las redes sociales y otros canales.
- ▶ Seguir la fiscalización durante campañas electorales, sobre todo en redes sociales.
- ▶ Vigilar el uso de la inteligencia artificial durante campañas electorales.

Los nuevos partidos en 2050: retadores y localistas

Este último apartado es el de mayor especulación en este trabajo porque actualmente se desarrolla la literatura científica sobre los nuevos partidos que se han manifestado desde la década del 2010. En general, como hemos visto en los apartados anteriores, los partidos políticos siguen su desarrollo sobre todo con objetivos electorales y, a pesar de que es necesario un vínculo con la ciudadanía, esta se ha transformado. Por ello, se han roto algunos lazos de similitud en cuanto a factores sociodemográficos o de identificación partidista. En cambio, se ha fortalecido la cercanía durante las campañas electorales y mediante la comunicación política de actores, candidatos y partidos. Esto ha dado pie a que se transforme el tipo de partido político que ha dejado de representar a grandes masas o grupos y ha pasado a buscar atraer individuos poco identificados con grupos sociales y partidos y que además tienen acceso a más información a través de los canales de comunicación modernos. Estos nuevos canales de comunicación modernos seguirán sofisticándose, desde el uso de las redes sociales, los *smartphones* y hasta la inteligencia artificial (Helbing *et al.*, 2019; Schippers, 2020), que las nuevas generaciones o nativos digitales usarán para relacionarse con la política.

El marco teórico de este apartado tiene que ver con los tipos de partidos políticos, que también conllevan una literatura extensa. Por muchos años se hizo referencia a los partidos de masa, cuadros, atrapado y carteles (Duverger, 2002; Katz y Mair, 1995) que hacían referencia a su organización interna y al público objetivo. En general, los partidos de masa están relacionados con la representación de grupos sociales a gran escala, incluso a veces ideológicos tanto de izquierda como de derecha. Los partidos de cuadros hacían referencia a la organización interna y la reproducción de sus militantes en diversas instituciones del Estado. En los partidos atrapado ya se distinguía una tendencia por acaparar públicos diversos y presentar posturas más moderadas. El partido cartel tenía que ver con su encarnación de la organización dentro del Estado y con el gobierno para su organización y supervivencia. También fue relevante la literatura sobre la clasificación de los partidos según sus objetivos políticos ya sea de búsqueda de votos, de cargos públicos o de políticas públicas (Müller y Strøm, 1999). Estos son clasificados según el análisis de sus programas y propuestas de políticas

públicas, así como de las negociaciones o coaliciones electorales que hacen los partidos con otros, que si bien no son excluyentes una de la otra, sí hay una tendencia preferencial en momentos cruciales en los partidos analizados.

A partir del 2010 se observaron en todo el mundo nuevos tipos de partidos, que primero se definieron como partidos *internet*, partidos *populistas*, partidos de la *nueva política* y finalmente como partidos desafiantes o *challengers*. La evidencia empírica muestra cómo los partidos desafiantes (De Vries y Hobolt, 2020) surgen en Europa sobre todo a nivel local y han logrado desplazar a partidos nacionales sobre todo en sistemas electorales proporcionales. En Europa, después del movimiento de los Indignados en 2011, aparecieron los nuevos partidos políticos como el Amanecer Dorado en Grecia en 2012 y el Movimiento Cinco Estrellas en Italia, así como el Partido Pirata y el Partido Alternativa en Alemania en 2013, entre otros (Fislage, 2021). Bolleyer y Bytzek (2013) demostraron esta tendencia en que los nuevos partidos políticos emergían en un nivel subnacional, pero sin tener gran presencia en los parlamentos nacionales. Sin embargo, su fortaleza precisamente era la de criticar la representación política a escala nacional y supranacional, así como a los partidos y al sistema de partidos tradicional. Las características principales de los partidos desafiantes es tener posiciones anti-*establishment* (Abedi, 2004) o antisistema (Sartori, 1976; Capoccia, 2002). El dinamismo que estos logran entre los electores permite diferenciar a partidos desafiantes tempranos y tardíos. Por ejemplo, los tempranos serían Podemos en España y Cinco Estrellas en Italia, que después de tener su auge en la década de 2010 ahora se ven reemplazados por los nuevos o tardíos como Vox y Hermanos de Italia, respectivamente. Además, estos partidos políticos mostraron un uso diferente de las redes sociales y sobre todo a generaciones más jóvenes, que lograron entrar en temas generacionales y de gran relevancia para el momento político en el que se desarrollaron. En México, el sistema de partidos mexicanos logró su mayor transformación en 2018 con el partido desafiante Morena y en Jalisco con el partido MC, al dejar en desventaja a los partidos políticos tradicionales como el PAN, el PRI o el PRD (Amezcuca y Bussoletti, 2020 y 2023).

Otra característica importante para el éxito de este tipo de partidos es que cuentan con antecedentes de algún tipo, sea organizacional o de liderazgo, es decir, que son familiares al electorado (Baldini *et al.*,

2022). En el caso de México podemos reconocer a los partidos *challengers* exitosos como Morena al contar con líderes de gran trayectoria, que han militado en otros partidos y que son conocidos para el electorado, como el mismo presidente Andrés Manuel López Obrador, pero también otras figuras importantes del morenismo que se habían dado a conocer sobre todo en el PRD aunque también en otras esferas políticas (Navarrete, 2022). Es decir, que sus líderes principales, a pesar de tener un discurso desafiante y antisistema, no son *outsiders* de la política, sino que son conocidos por el público. En el caso de MC en Jalisco, fue similar su surgimiento, al tener una organización previa y contar con recursos, cuadros y liderazgos provenientes de otros partidos o con experiencia y trayectoria en otras fuerzas políticas, como el caso de su presidente, Dante Delgado, y el partido Convergencia; y a nivel local, los cuadros que habían pertenecido al PRD Jalisco, como Enrique Alfaro y Clemente Castañeda, entre otros (Bussoletti, 2019).

No se debe olvidar que una parte importante de los partidos desafiante es el componente “populista”, lo que implica sin duda la personalización de la política o del partido en un líder, que ya era una tendencia desde algunas décadas atrás y que, más allá de debilitarse, se ha fortalecido (Kriesi, 2012). La importancia de los líderes en estos partidos es crucial para sobrevivir electoralmente y mantener un mensaje congruente de antisistema y anti-*establishment*. Pero además del contexto de manifestaciones de populismo como es el liderazgo, también otro elemento importante y novedoso de los nuevos partidos es su naturaleza “localista”. Para Jankowski *et al.* (2022), se mantiene esta tendencia de las listas electorales locales exitosas, que buscan ganar a nivel local pero no tienen vínculos con los partidos nacionales. El discurso localista —que en el caso del populismo sería “nacionalista”— adquiere un nivel de identidad similar pero aun más fuerte al estar ligado a cuestiones más cercanas a la ciudadanía. Los votantes reaccionan al tener campañas electorales y actores locales que resaltan la identidad más cercana a su realidad, eso los hace sentirse atraídos. Las municipalidades generalmente son disputadas por una cantidad menor de partidos políticos, lo que hace que la ventaja de estos partidos sea más fuerte. Finalmente, si en los últimos años los partidos políticos han perdido lealtad y han ganado desconfianza entre la ciudadanía, la atracción hacia la identidad local ayudaría a equilibrarla. En la actualidad podemos ver estas manifestaciones tanto a nivel nacional en Morena y el nacionalismo, como a nivel local

en Jalisco con la exaltación del estado en las campañas de comunicación de MC. El festejo de los 200 años de Jalisco y las propuestas encaminadas al federalismo o a la mayor autonomía fiscal, por poner un ejemplo, son manifestaciones que buscan atraer la identidad local para compensar la falta de lealtad partidista (Bussoletti, 2023).

Otro elemento que resaltan los autores de los nuevos partidos es que habría que reflexionar sobre si estos partidos *challengers* o retadores están más cerca del “voto de protesta” o del fenómeno populista (Passarelli y Tuorto, 2016). Al final de cuentas estos partidos surgen porque hay un descontento hacia el sistema o hacia la élite. Según la evidencia empírica, estos partidos encuentran éxito cuando hay una gran desconfianza y descontento hacia las élites gobernantes y el nuevo partido en campaña ofrece los temas con los que la ciudadanía se identifica. Es decir, el nuevo partido debería tener la capacidad de no generar demasiado descontento cuando obtenga el poder, para evitar el surgimiento de nuevas opciones retadoras. Pero entonces, ¿cuáles son las consecuencias de los partidos retadores que aparecen y desaparecen de la escena electoral? Algunos efectos comienzan a verse sobre todo en Italia y Grecia, donde los países retadores no han sido capaces de mantenerse en el poder, cumplir sus promesas y mostrarse diferentes de los anteriores. El resultado es el abstencionismo en niveles ascendentes nunca antes vistos (Bolgherini y Verney, 2023). Y a pesar del debate sobre la gravedad o no del abstencionismo, lo que queda entendido es que la ciudadanía buscará siempre opciones de demostrar su protesta contra el sistema y contra las élites, ya sea votando por partidos retadores que logren mantenerse en el poder con alta aceptación, o bien dejando de asistir a las urnas si no hay opciones que llenen sus expectativas.

Al final, en este apartado se hicieron referencias a casos muy concretos y sin una amplia base de datos que nos permita realizar deducciones más acertadas. Si bien el marco teórico y la evidencia empírica están en auge, parecen darnos pistas sobre cómo están reaccionando de manera general los partidos políticos ante los cambios previamente discutidos en los primeros apartados. A manera de conclusión destaca la importancia de explorar con más detalle la naturaleza de múltiples niveles del populismo, nacionalismo o localismo que comienzan a desarrollarse como estrategias partidas propias de estos partidos.

Escenarios

Tendencia

Debido a los cambios en los votantes, en el futuro desaparecerán completamente los partidos de masa, pues surgirán nuevos partidos retadores y sobre todo localistas. Estos buscarán representar a la ciudadanía atomizada y dividida en intereses y más bien ligados a temas de corte localista que revivan sentimientos con los cuales puedan identificarse los nuevos públicos (como antisistemas o regionalistas).

Positivo

En contextos de polarización, el voto a partidos *challengers* que logren organizar el voto orientado a temas (*issue voting*) y la protesta y descontento dará como resultado a un nuevo tipo de partido político más responsivo y eficiente. Para lograr sobrevivir electoralmente tendrán que formar gobiernos responsivos y que hagan frente a las exigencias de un electorado con altas expectativas y con alto interés en los asuntos públicos. Se esperan partidos que no se confíen de crear solamente lealtades o expectativas, sino que muestren resultados favorables para mantener el apoyo.

Negativo

Después de la ola populista a nivel nacional en varios países de Europa y América, también está el riesgo de la fatiga democrática, que implicaría niveles altos de abstencionismo, desinterés de la ciudadanía ante las promesas no cumplidas de los líderes y partidos que habrán exagerado durante las campañas electorales, para movilizar el voto. Además, causaría que estos partidos desafiantes sean efímeros al ser fácilmente reemplazables por otros en las elecciones siguientes. Esto generaría una inestabilidad partidista y social que buscaría otros medios para expresar su indignación contra las élites y el sistema.

Recomendaciones

- ▶ Mejorar y reforzar los mecanismos de rendición de cuentas de los gobiernos y los partidos políticos ante la ciudadanía.

- Reforzar los requisitos para la creación de nuevos partidos y la transparencia de su organización y liderazgo previo.

Conclusiones

Como conclusiones generales se retomarán los elementos clave antes discutidos. En primer lugar, ponemos el énfasis en que los partidos políticos no están en riesgo, sino que son fortalecidos y favorecidos cada vez más por el sistema político mexicano y por la ciudadanía. Para el año 2050 continuará la tendencia a contar con una ciudadanía más expuesta a información y con nuevas formas de mostrar apoyo a los partidos, aunque sean cada vez más importantes los temas de la vida pública, ya sea del gobierno o de la oposición, así como las figuras de las candidaturas y la profesionalización de las campañas electorales. La inteligencia artificial, las redes sociales y los *smartphones* es la tecnología de hoy, que seguramente en 2050 será más sofisticada y más utilizada tanto por la ciudadanía como por los partidos políticos y gobiernos. Y esto influirá precisamente en su organización y funcionamiento.

En cuanto al reclutamiento de candidaturas, siempre y cuando se mantengan las acciones afirmativas y de paridad y pluralidad para quienes serán postulados como posibles servidores públicos, se espera un escenario positivo y representativo. Con el desarrollo de la legislación para partidos políticos se ha podido constatar un aumento de las mujeres en la política sobre todo a nivel del poder legislativo, mientras que en los cargos ejecutivos apenas va en ascenso. Hay un esfuerzo reciente por fortalecer las candidaturas de jóvenes, discapacitados, migrantes e indígenas. Esto influirá para que en 2050 los partidos políticos hayan normalizado el formar ellos mismos o reclutar de asociaciones a los perfiles que los institutos locales y las leyes les exijan.

El partidismo como lealtad de grupos sociales del siglo XX no existe más. La evidencia local y mundial sugiere que la transformación de los votantes inició en 2010, de la mano con las nuevas formas de comunicación política. La ciudadanía se encuentra expuesta a más información a través del uso de tecnologías como los *smartphones*, las redes sociales y, en general, a toda la disposición digital de la información pública de gobiernos, líderes y partidos. En 2050 estará aun más desarrollada la inteligencia artificial, por lo que existirán más elementos relacionados con la segmentación del electorado durante

las campañas electorales, así como otras formas de llegar a su nuevo público objetivo.

Finalmente, estos elementos antes discutidos nos indican que los tipos de partidos han cambiado mucho en los últimos años desde los escritos de Maurice Duverger en 1951. Para 2050, a cien años de esta obra clásica, enfrentaremos instituciones partidistas aún fortalecidas por el Estado, reguladas en términos de sus candidaturas y modernizadas por la nueva forma que tendrá la ciudadanía para interactuar con ellas. Las nuevas formas de organización partidista observan dinámicas en su comunicación política, campañas electorales profesionales en busca del elector independiente o de protestar contra el sistema o las élites. El reto será que sean capaces de generar nuevas formas de lealtad y simpatía para atraer a los votantes y no decepcionarlos durante su gestión.

Referencias

- ABEDI, A. (2004). *Anti-political establishment parties: a comparative analysis*. Routledge.
- ÅBERG, M. y Ahlberger, C. (2015). Local candidate lists: historical artefacts or a novel phenomenon? A research note. *Party politics*, 21(5), 813-820.
- ABUNDIS, F., Penagos, D. P. y Vera, J. A. (2016). El voto antisistémico de las elecciones 2015 en México. Un nuevo reto metodológico. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, (6), 151-174.
- AMEZCUA, M. y Bussoletti, A. (coords.) (2020). *Ensayos sobre el sistema político electoral en Jalisco. Algunos problemas*. Editorial Universidad de Guadalajara.
- AMEZCUA, M. y Bussoletti, A. (coords.) (2023). *Proceso electoral 2021: tendencias nacionales y excepciones locales*. AMECIP/Tirant Lo Blanch.
- ANDUIZA, E. y Bosch, A. (2004). *Comportamiento político y electoral*. Ariel.
- ANDUIZA, E., Gallego, A. y Muñoz, J. (2013). Turning a blind eye: experimental evidence of partisan bias in attitudes toward corruption. *Comparative Political Studies*, 46(12), 1664-1692.
- BALDINI, G. y Bolgherini, S. (2015). Chapter 9. So similar, yet so different: alternative für Deutschland and the Pirate Party. En G. D'Ottavio y T. Saalfeld (eds.), *Germany after the 2013 elections: breaking the mould of post-unification of politics?* Routledge.
- BALDINI, G., Tronconi, F. y Angelucci, D. (2022) Yet another populist party? understanding the rise of brothers of Italy, *South European Society and Politics*, 27(3), 385-405. DOI: 10.1080/13608746.2022.2159625

- BARTOLINI, S. y Mair, P. (1990). *Identity, competition, and electoral availability. The stabilisation of European electorates, 1885-1985*. Cambridge University Press.
- BOLGHERINI, S. y Vampa, D. (2021). Populism and representation at the regional and local levels (pp. 149-162). En M. Callanan y J. Loughlin, *A research agenda for regional and local Government*. Edwar Publishing.
- BOLGHERINI, S. y Verney, S. (2023, 26 de mayo). *Democracy and elections in a dis-ordered political world* [Conferencia dictada en el marco del 13 Congreso de la Società Italiana di Studi Elettorali]. Universidad de Urbino Carlos Bo.
- BOLLEYER, N. y Bytzeck, E. (2013). Origins of party formation and new party success in advanced democracies. *European Journal of Political Research*, 52(6), 773-796.
- BUSSOLETTI, A. (2019). Transfuguismo político en el proceso electoral 2018: el caso Jalisco. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 3(22). <http://www.rmee.org.mx/index.php/RMEstudiosElectorales/article/view/293>
- BUSSOLETTI, A. (2023). La conversión de Movimiento Ciudadano de fuerza antisistema a bastión de la oposición a la Cuarta Transformación. En D. Gómez-Álvarez, M. Montaña Reyes y R. E. Prado Pérez (eds.), *Jalisco a medio camino*. Vol. II. CUCEA-Editorial Universidad de Guadalajara.
- Cámara de Diputados, LXV Legislatura. (2022). *Modelos de financiamiento de los partidos políticos en México y América Latina*. <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ASS-15-22.pdf>
- CAMINOTTI, M. E. (2016). Cuotas de género y paridad en la legislación electoral de América Latina: mujeres, partidos políticos y Estado. En F. Freidenberg y B. Muñoz-Pogossian (eds.), *Las reformas políticas a las organizaciones de partidos en América Latina*. Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.
- CAPOCCIA, G. (2002). Anti-system parties: a conceptual reassessment. *Journal of Theoretical Politics*, 14(1), 9-35.
- CAMP, R. AI. (1996). *Reclutamiento político en México, 1884-1991*. Siglo XXI.
- CAMPBELL, A., Converse, P. E., Miller, W. E. y Stokes, D. P. (1960). *The American voter*. Wiley.
- CASAL, F. y Rama, J. (2017). ¿Democracia en crisis? El futuro de los partidos políticos y de la democracia representativa. *Revista De Las Cortes Generales*. <https://revista.cortesgenerales.es/rcg/article/view/31>
- CISNEROS, I. (2020). Independencia partidista en América Latina: actitudes, comportamiento y decisión de voto. *Latin America Research Review*, 4(55). <https://doi.org/10.25222/larr.457>
- COLOMER, J. (2009). *Ciencia de la política*. Ariel.

- CORTÉS, M. A. (2019). *Los valores de los jaliscienses, 1997-2017*. Editorial Universidad de Guadalajara.
- CORTÉS, M. A. (2020). *Partidos sin partidarios. Dinámica de la desafección política en Jalisco 1997-2017*. CUCSH-Universidad de Guadalajara/El Colegio de Jalisco.
- CORTÉS, M. A. (2023). Dimensiones y pautas del comportamiento electoral en Jalisco. En M. Cortés (coord.), *El sistema electoral en Jalisco: comportamiento electoral, marco jurídico, campañas y representación política*. Editorial Universidad de Guadalajara
- DALTON, R. J. (2020). *Citizen politics. Public opinion and political parties in advanced industrial democracies*. SAGE.
- DALTON, R. J. y Wattenberg, M. P. (1993). The not so simple act of voting. En A. Finifter. (ed.), *Political science. The state of the discipline II*. American Political Science Association
- DE VRIES, C. E. y Hobolt, S. B. (2020). *Political entrepreneurs. The Rise of Challenger Parties in Europe*. Princeton University Press.
- DÍAZ, O. F. (2019). El sistema de partidos mexicano después de la elección crítica de 2018. Desalineamiento, cartelización y desinstitucionalización. *Estudios sobre las culturas contemporáneas*, 25(5), 33-71.
- DÍAZ, O. F. (2022a). ¿Compromiso o desafección política? El impacto del desalineamiento partidista y la movilización cognitiva sobre las actitudes políticas de los mexicanos en la campaña presidencial de 2018. *Comunicación y Sociedad*, e8220. <https://doi.org/10.32870/cys.v2022.8220>
- DÍAZ, O. F. (2022b, 7, 14 y 21 de septiembre). *Comportamiento político y electoral* [Curso]. Universidad de Guadalajara.
- DUVERGER, M. (2002) [1951]. *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica.
- FISLAGE, F. (2021). El potencial de los nuevos partidos en Europa. *Diálogo Político*, año XXXVII (1). Konrad-Adenauer-Stiftung.
- GREENE, K. F. (2015). Campaign effects in Mexico since democratization. En J. I. Domínguez, K. F. Greene, C. H. Lawson y A. Moreno (Eds.), *Mexico's evolving democracy: a comparative study of the 2012 elections* (pp. 128-152). Johns Hopkins University Press.
- GUZMÁN y MONTELONGO, M. (2017). El costo presupuestario de la democracia electoral. En L. C. Ugalde y S. Hernández (eds.), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local* (pp. 185-205). Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Integralia Consultores.
- HELBING, D., Frey, B. S., Gigerenzer, G., Hafen, E., Hagner, M., Hofstetter, Y., ... Zwitter, A. (2019). Will democracy survive big data and artificial intelligence? *Towards digital enlightenment: essays on the dark and light sides of the digital revolution* (pp. 73-98). Springer.

- HOFMEISTER, W. (2021). ¿Por qué los partidos políticos son un modelo para el futuro? *Diálogo Político*, año XXXVII(1). Konrad-Adenauer-Stiftung.
- HURTADO, J. (2020). *Familias políticas jaliscienses: 1919-2019*. Siglo XXI. Instituto de Iberoamérica. (s.f.). PELA Observatorio de Élités Parlamentarias en América Latina. oir.org.es. <https://oir.org.es/pela/>
- JANKOWSKI, M., Juen, C. M. y Tepe, M. (2022). The impact of anti-establishment parties on the electoral success of independent local lists: evidence from Germany. *Party Politics*, 28(1), 127-136.
- KATZ, R. S. y Mair, P. (1995). Changing models of party organization and party democracy: the emergence of the cartel party. *Party Politics*, 1(1), 5-28.
- KEREVEL, Y. (2019). Empowering women? Gender quotas and women's political careers. *The Journal of Politics*, 81(4), 1167-1180.
- KRIESI, H. (2012). Personalization of national election campaigns. *Party Politics*, 18(6), 825-844.
- LIPSET, S. y Rokkan, S. (2001). Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales. En A. Batlle (coord.), *Diez textos básicos de ciencia política*. Ariel.
- MATTINA, L. (2011). Capítulo 3. Los grupos de interés: alianza entre partidos y grupos. En J. A. Sánchez y J. J. Russo, *Repensar la ciencia política*. IIEG/ Miguel Ángel Porrúa.
- MEIXUEIRO, G. y Moreno, A. (2014). *El comportamiento electoral mexicano en las elecciones de 2012*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados, LXII Legislatura. <https://rb.gy/f6ieb>
- MICHELS, R. (1996) [1911]. *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna, t. 1*. Amorrortu.
- MONTAÑO, M. (2020). La calidad de los candidatos a diputados en Jalisco en 2018: ¿el género importa? *Apuntes Electorales*, 19(62), 117-146.
- MONTAÑO, M. y Cortés, M. (2014). Perfil político de los diputados mexicanos federales del PAN y PRI de la LXI Legislatura: apuntes para un estudio. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 21(60), 77.
- MONTAÑO, M. y Márquez, C. (2023). La influencia del reclutamiento político en la experiencia y opiniones de los legisladores mexicanos (1997-2021). *Estudios Políticos*, (58), 81-99.
- MORENO, A. y Méndez, P. (2007). La identificación partidista en las elecciones presidenciales de 2000 y 2006 en México. *Política y gobierno*, 14(1), 43-75.
- MÜLLER, W. C. y Strøm, K. (eds.). (1999). *Policy, office, or votes?: how political parties in Western Europe make hard decisions*. Cambridge University Press.
- NAVARRETE, J. (2022). El Primer gabinete de AMLO, conformación y reacomodos: 2018-2021. En E. Casas y F. Díaz (coords.), *Élités gobernantes en el México del*

- siglo XXI. *Un estudio introductorio*. Fontamara/Universidad Autónoma de Tamaulipas.
- NORRIS, P. (2011). *Democratic deficit: critical citizens, revised*. Harvard University Press.
- PANEBIANCO, A. (1995). *Modelos de partidos*. Alianza Universidad.
- PASSARELLI, G. y Tuorto, D. (2016). The Five Star Movement: purely a matter of protest? The rise of a new party between political discontent and reasoned voting, *Party Politics*. <https://doi.org/10.1177/1354068816642809>
- SANDRI, G. y Seddone, A. (eds.) (2021). *New paths for selecting political elites: investigating the impact of inclusive candidate and party leader selection methods*. Routledge.
- SARTORI, G. (1976). *Parties and party systems: a framework for analysis*. Cambridge University Press.
- SCARROW, S. (2014). *Beyond party members: changing approaches to partisan mobilization*. OUP Oxford.
- SCHIPPERS, B. (2020). Artificial intelligence and democratic politics. *Political Insight*, 11(1), 32-35. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/2041905820911746>
- SCHMIDT, S. y Mendieta, J. G. (2002). Los grupos de poder en México: recomposiciones y alianzas. *Redes. Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 1.
- SOMUANO, M. F. y Ortega Ortiz, R. Y. (2003). La identificación partidista de los mexicanos y el cambio electoral, 1994-2000. *Foro Internacional*, vol. XLIII, 1(171),10-38.
- STRØM, K. (1990). A behavioral theory of competitive political parties. *American journal of political science*, 2(34), 565-598. <https://www.scielo.org.mx/pdf/anda/v10n23/v10n23a6.pdf>

El futuro del gobierno digital

— Edgar A. Ruvalcaba-Gómez

Introducción

Predecir el futuro del Gobierno es una labor compleja e incierta por su naturaleza. Hay factores y variables interdependientes que condicionan los cambios y transformaciones gubernamentales. Sin embargo, en este texto se propone una visión a futuro de lo que puede ser el Gobierno, principalmente enfocado al Gobierno de Jalisco, y con una visión prospectiva al año 2050. Aunque multidimensional, el foco de este trabajo se centra en el elemento “desarrollo tecnológico”, por considerarlo el principal eje que condicionará los cambios político-administrativos dentro del sector público. El impacto de las nuevas tecnologías, principalmente las vinculadas al potencial de conectividad de internet, lo han cambiado todo. Esta afirmación ha dejado de ser exageración al constatar que no solo han cambiado los medios de producción revolucionando las industrias y mercados o la forma en que ahora nos comunicamos e informamos, sino que el internet y los recientes avances tecnológicos como la inteligencia artificial, los *big data* y sus algoritmos están transformado la forma de gobernar, la cultura, el poder e incluso nuestra concepción de la vida, nuestros valores, sensibilidades y nuestro pensamiento. Es verdaderamente significativa la transformación sociotecnológica a partir de este siglo en términos de la forma en que los gobiernos se relacionan con los ciudadanos. La adopción de nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC) y las herramientas digitales están teniendo un impacto en la gobernanza, en los servicios públicos y en las nuevas demandas sociales. Las TIC pueden contribuir a mejorar la eficiencia y la transparencia gubernamentales, lo que en un escenario positivo podría generar confianza de los ciudadanos en sus representantes políticos y en las instituciones gubernamentales.

Si bien las TIC no son el único factor de transformación en los gobiernos, sí tienen una vinculación indirecta con otros determinantes,

como los cambios en la economía, donde la política económica emerge asociada a la innovación y la sostenibilidad. Esto significa que el sector privado tiende a jugar un rol cada día más relevante en la acción de gobernar, con el fin de dar soluciones a problemas públicos y enfrentar los problemas económicos y sociales de gran calado.

Otro derrotero de la transformación en los gobiernos corre por la línea de la cooperación internacional. La colaboración entre actores multinivel y principalmente actores internacionales es y será fundamental para enfrentar una gobernanza global en temas de seguridad, cambio climático y sustentabilidad, gestión de problemas de salud (como las pandemias), o incluso la capacidad de regular desarrollos tecnológicos como la inteligencia artificial. Esta concepción de cooperación implica la necesidad de mayor integración de los gobiernos, el fortalecimiento de organizaciones internacionales y además la creación de algunas otras.

Por otro lado, asistimos al desarrollo de ciertos fenómenos políticos que afectan la forma como se gestiona el gobierno: la creciente crisis de las democracias, la insatisfacción de los modelos de representación, la desafección política o el avance, en muchos países, de gobiernos que concentran el poder (autoritarios). Específicamente en México y en Jalisco, se reconocen prácticas que evidencian los fenómenos mencionados. Ante el agitado panorama social, las respuestas de los gobiernos no tienden a ser democráticas y plurales, sino populistas, de segregación social y polarización ideológica.

Aunque incierto y en ocasiones poco alentador, el futuro del Gobierno sufrirá cambios significativos en las formas de gestionar y administrar lo público, cambios en las formas de relacionarse con los ciudadanos y los diversos sectores de la sociedad, principalmente el sector privado. La tecnología jugará un papel fundamental en la evolución de los gobiernos de forma inequívoca. La inteligencia artificial se presenta como una tecnología que, para el año 2050, dominará los medios de gestión pública con algoritmos, robots y una infinidad de técnicas de análisis que aún desconocemos.

Este capítulo se divide en cuatro secciones: en primer término, la presente introducción, posteriormente una segunda sección sobre el futuro del gobierno, donde se establecen conceptos e ideas teóricas útiles para definir las bases de la prospectiva. El tercer apartado se enfoca al análisis prospectivo del Gobierno de Jalisco en diferentes acepciones: la relación Gobierno-ciudadanía, la emergencia de nue-

vas áreas, el desarrollo de nuevas capacidades en los funcionarios, entre otras. Y finalmente se establecen algunas conclusiones y recomendaciones para orientar la toma de decisiones de los políticos y funcionarios públicos.

El futuro del Gobierno

¿El futuro alcanzará a la burocracia?

Para construir una visión a futuro resulta indispensable echar una mirada al pasado con el fin de identificar elementos en la trayectoria evolutiva de los gobiernos. En los últimos cien años la visión sobre cómo concebir la forma de gobernar ha cambiado, durante este tiempo han surgido modelos de gestión gubernamental que han cobrado popularidad durante algunos momentos. El primer modelo de gestión pública que sentó las bases racionales de la acción de gobernar fue el Modelo burocrático, también conocido como administración tradicional. Este modelo asume ciertas características que siguen vigentes, como los elementos de una organización jerárquica y formal, con un sistema de reglas y procedimientos bien definidos, así como un trato impersonal a los ciudadanos. El modelo buscaba la eficiencia y la eficacia en la entrega de servicios públicos y en la aplicación imparcial de las normas y leyes.

El Modelo burocrático fue evolucionando y evidenciando ciertos límites estructurales, como la rigidez y la cooptación de capacidades de innovación, por lo que fue cada vez más cuestionado. Esto dio lugar a que en los años ochenta emergiera una nueva propuesta conocida como Nueva gestión pública o Modelo gerencial. Este modelo reconocía que el sector privado era más eficiente con sus servicios y recursos, por lo que se propuso rescatar algunos principios de dicho sector, enfocándose en una gestión eficiente y efectiva de los recursos públicos y en la mejora de la calidad y la satisfacción del ciudadano-cliente. Este modelo se basa en la aplicación de técnicas y herramientas características de la gestión empresarial para aplicarlas en el gobierno, con énfasis en la planificación estratégica y la evaluación de desempeño y liderazgo. Concibe que la persona con más méritos y experiencia es la que debe estar al frente de la dependencia pública y disponer de recursos y amplias capacidades de toma de decisiones.

El modelo de una administración gerencial en los gobiernos ha enfrentado diversas críticas. Por un lado, se habla de un modelo que debilita las capacidades institucionales de los gobiernos puesto que desatiende, en nombre de una supuesta “eficiencia”, aspectos sensibles de la ciudadanía, como el reconocimiento de sus intereses y condiciones sociales, la consideración de las desigualdades existentes y la dimensión de valores democráticos, como la participación y colaboración directa con el ciudadano. Ante este escenario se propone un nuevo modelo, más plural y multisectorial, conocido como Nueva gobernanza pública.

La propuesta del modelo de Nueva gobernanza pública respondió a la necesidad de una cooperación del sector público con otros sectores y actores sociales, como el sector privado, empresarial, la sociedad civil organizada y el sector académico, entre otros. Este modelo apuesta por una sinergia y pluralidad de visiones y reconoce que el Gobierno enfrenta problemas complejos que no se pueden resolver sin la cooperación con otros actores, en otras palabras, un gobierno que no tiene la capacidad de gobernar por sí solo. La Nueva gobernanza se vincula a una teoría política democrática que reivindica la participación entre diferentes sectores sociales y que promueve la construcción de redes y coaliciones.

De forma más reciente, han surgido ideas y elementos en la gestión pública que proponen un nuevo modelo de gobernanza y gestión. Conceptos como el de gobierno abierto o gobierno inteligente han planteado modelos que buscan empoderar al ciudadano de forma directa, principalmente haciendo uso de las nuevas tecnologías. Promueven una apertura con base en los pilares de la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas gubernamental, así como a través de la colaboración entre ciudadanía y gobiernos.

El gobierno inteligente se entiende como una nueva generación de gobiernos que utilizan TIC de forma sofisticada para interconectar e integrar información, procesos, instituciones e infraestructura con el objetivo de servir mejor a sus comunidades (Criado y Gil-García, 2019). Una propuesta que en la práctica reconoce una nueva interdependencia entre las ciencias de la computación y la informática con las ciencias políticas y de la administración pública, pero destacando que el contexto determina el uso de la tecnología, o sea, que la tecnología no aplica igual en todos los gobiernos, por lo que es un error imponer soluciones tecnológicas a problemas de tipo institucional, organizacional y de políticas públicas.

Se han mencionado algunos de los principales modelos de gestión pública: modelo burocrático, nueva gestión pública, nueva gobernanza pública y propuesta de modelos más incipientes, como gobierno abierto y gobierno inteligente. Pero existen otros modelos que también son importantes en la teoría y en la práctica de la administración pública. Cada modelo tiene sus ventajas y limitaciones y su aplicación depende del contexto y las necesidades específicas de cada organización y sociedad.

Todos los modelos pueden ser entendidos como “cajas de herramientas” que a partir del modelo burocrático han cambiado, mutando a nuevas formas organizativas y estructurales. Pero ¿las promesas tecnológicas y transformaciones sociales darán paso a nuevos paradigmas en la gestión pública?, ¿el futuro alcanzará a la burocracia?, ¿en qué medida impactará la inteligencia artificial a los gobiernos? Estas preguntas resultan pertinentes ante un cambio tecnológico que revela una disrupción sociotecnológica a la que los gobiernos deben hacer frente. Es relevante mencionar que la digitalización en el gobierno se ha acelerado a raíz de la pandemia de covid-19 (García-Benitez y Ruvalcaba-Gómez, 2021) y ha obligado a muchas instituciones públicas a digitalizar trámites y procesos de gestión.

La burocracia y las instituciones públicas nos acompañan a lo largo de toda la vida, y todo parece que los procesos y regulaciones no van a terminar en los próximos años, pero sí van a transformarse. En veinte años, los gobiernos tendrán una estructura burocrática soportada por sistemas digitales más sofisticados, con mayor interoperabilidad de datos y usando algoritmos que cambiarán las funciones organizacionales de como hoy las concebimos. Asimismo, el perfil de los empleados públicos va a ser diferente al actual, se van a requerir más profesionales que combinen conocimientos de gestión y administración pública con saberes en gestión de información y datos basados en sistemas que integren inteligencia artificial.

Gobierno abierto

Desde finales de la primera década del siglo XXI ha emergido un término que ha causado revuelo y transformaciones en la gestión pública, el cual busca responder, por un lado, a la crisis de la democracia y la desafección política, y por otro lado, al desarrollo de las nuevas tecnologías que usa la sociedad para informarse y comunicarse. El gobierno abierto es

un enfoque de gobierno que configura un modelo de interacción sociopolítica que articula valores democráticos como la transparencia, la participación ciudadana, la colaboración, la rendición de cuentas y la innovación tecnológica en la administración pública.

La tendencia por desarrollar gobiernos más legítimos ha pasado por un proceso de establecer leyes de transparencia, lo que implica proporcionar información accesible y comprensible sobre las acciones y decisiones gubernamentales, así como sobre el uso, origen y destino de los recursos públicos. Esto se logra a través de la publicación de información: datos, documentos y estadísticas, así como la apertura en la toma de decisiones, de ahí su relevancia en los procesos de apertura gubernamental. La transparencia no parece ser un valor totalmente interiorizado en los gobiernos, sino que este derecho se ha visto menguado o impulsado por la visión política de los gobernantes en turno. En este sentido, es difícil visionar el futuro de la transparencia, su marco normativo puede ser modificado para debilitar o fortalecer su implementación. Sin embargo, la tendencia apuesta por una transparencia que lentamente se consolide como un valor democrático pleno e irrenunciable en la sociedad.

La idea de impulsar la participación ciudadana se ha posicionado como un discurso político que busca involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones gubernamentales. Sin embargo, este tipo de participación tiene múltiples aristas que dan lugar a concepciones muy diversas de cómo materializarla e implementarla. Algunos procesos y mecanismos de participación ciudadana están establecidos en leyes y normas, comúnmente se refieren a consultas públicas, audiencias, debates abiertos y la inclusión de los ciudadanos en la elaboración de políticas y programas. En prospectiva, la participación ciudadana muestra una tendencia a su fortalecimiento en los países desarrollados, sin embargo, en países con democracias menos consolidadas la participación suele ser muy limitada y manipulada.

La colaboración entre gobiernos y los distintos sectores sociales se refiere a la cooperación con la sociedad civil, el sector privado y otros actores relevantes. La apertura gubernamental debe buscar establecer alianzas y trabajar de manera conjunta para abordar los problemas públicos y encontrar soluciones efectivas. Factores como los cambios políticos, los avances tecnológicos y las demandas sociales determinarán las formas de colaboración en el futuro. Es posible señalar que los desafíos complejos y globales, como el cambio climático o la desigualdad, requie-

ren de una colaboración activa entre el gobierno y los ciudadanos, por lo que es un imperativo del sector público aprovechar el conocimiento de todas las personas y partes involucradas.

Recientemente se puede observar una tendencia de que, a medida que las sociedades avanzan, los ciudadanos demandan mayor transparencia y responsabilidad por parte de sus gobiernos y las instituciones públicas. La rendición de cuentas es un elemento relevante del gobierno abierto. Implica que los políticos y gobernantes rindan cuentas de sus acciones y decisiones ante los ciudadanos y asuman un castigo cuando incumplen su mandato. Esto se logra a través de mecanismos de supervisión, evaluación y control social. El futuro de la rendición de cuentas en el sector público estará determinado por la adopción de las tecnologías, la transparencia, la participación ciudadana, la integridad y la ética pública. Estos aspectos son fundamentales para fortalecer la confianza y la responsabilidad de parte de los gobiernos.

Para cerrar la idea de la apertura en el sector público, debo señalar que la innovación tecnológica tiene un papel importante en el gobierno abierto al ser el medio que facilita la implementación de prácticas de transparencia, participación ciudadana, colaboración y rendición de cuentas. Las TIC permiten la apertura de información y datos, la activación de plataformas de participación en línea, así como el seguimiento de proyectos y políticas públicas. Cabe destacar que la puesta en práctica de las TIC en el gobierno requiere una infraestructura tecnológica sólida, así como formación y desarrollo de habilidades digitales por parte de los empleados públicos y los ciudadanos. Es importante considerar políticas públicas para reducir la brecha digital y así garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso y capacidades para beneficiarse del gobierno digital.

La apuesta por un modelo de gobierno abierto está bajo cierta incertidumbre debido a la emergencia de gobiernos con prácticas y resabios autoritarios, que más bien apuestan por modelos opacos y populistas. La integración de un gobierno transparente, participativo, innovador y que rinda cuentas pasa por promover una administración pública más abierta, inclusiva y legítima. Sin embargo, hay tendencias actuales hacia la concentración del poder y la limitación de espacios democráticos. En estos casos la implementación de los principios del gobierno abierto puede ser limitada o manipulada para mantener el control y la legitimidad del gobierno. Aunque los gobiernos autoritarios pueden promover la apertura, estos suelen simular en su aplicación y solamente buscan legitimarse superficialmente ante la sociedad u otros gobiernos.

Gobierno digital y gobierno inteligente

En las últimas dos décadas ha emergido en todo el mundo una etapa caracterizada por la digitalización y las nuevas tecnologías de la información. El gobierno digital surge como un enfoque innovador para hacer uso potencial de las TIC, mejorar la eficiencia en los trámites gubernamentales, ofrecer información e impulsar la transparencia y la participación ciudadana en la administración pública. El desarrollo del gobierno digital se ha convertido en un tema interdisciplinario que combina la informática, la ciencia política, la administración pública, las ciencias computacionales y las áreas de tecnologías de la información. La evolución del gobierno digital se presenta en diversas etapas y características que permiten dimensionar la magnitud de su impacto, así como visionar su desarrollo a la luz de las tendencias actuales.

El gobierno digital se refiere a la entrega de servicios y la gestión de trámites gubernamentales a los ciudadanos por medios digitales, así como la disponibilidad de información. Sin embargo, el gobierno digital va más allá de digitalizar la burocracia; su alcance tiene un impacto en la generación de valor público, en el desarrollo de ciudades inteligentes, en la apertura de datos, en nuevas formas de democracias y toda una transformación en la relación entre gobierno y ciudadanos. La oferta de servicios públicos mediante las nuevas tecnologías implica cambios profundos en las organizaciones públicas y también proporciona nuevas oportunidades de relación entre las administraciones, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, las universidades y la sociedad en general.

La hiperconectividad digital y la dependencia de internet se ha masificado con el uso de dispositivos con capacidad de conectividad y la gran cantidad de datos que se producen en el espacio virtual, denominado *big data*. En este sentido, se estima que cada minuto hay aproximadamente 4.1 millones de búsquedas en Google, 4.7 millones de visualizaciones en YouTube, 59 millones de mensajes por WhatsApp, 190 millones de correos electrónicos y 1.3 millones de accesos a Facebook (Martínez-Mancilla, 2020). Estos datos evidencian la implantación social de las nuevas tecnologías en todo el mundo, pero también dan cuenta de la importancia de estudiar su desarrollo en los gobiernos y su capacidad para aprovechar la potencialidad del gobierno digital.

Los gobiernos difícilmente pueden frenar el desarrollo sociotecnológico, las administraciones públicas tienen el imperativo de adaptarse

a las nuevas tendencias tecnológicas para responder a las demandas y desafíos sociales, así como para modernizar los procesos de gestión. Resulta relevante analizar cómo el Gobierno emplea y aplica las nuevas tecnologías digitales con el fin de ofertar servicios y comunicarse con los ciudadanos, fomentando una mayor interacción con base en las plataformas y aplicaciones digitales.

Para ilustrar algunos datos sobre el acceso y uso de las tecnologías de la información en México, resulta oportuno referirse a la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) correspondiente al año 2021. Esta encuesta tiene como objetivo recopilar información acerca de la disponibilidad y el uso de las tecnologías de información y comunicación en los hogares. Los resultados revelan que en México existen 88.6 millones de usuarios de internet, lo cual representa 75.6 % de la población de seis años o más. Además, se registraron 91.7 millones de personas usuarias de telefonía celular. La cifra equivale al 78.3 % de la población del estudio (ENDUTIH, 2021). Los datos de la encuesta proporcionan una dimensión para comprender la penetración social de internet en México y reconocer el tamaño de la brecha digital.

En la actualidad, la conectividad digital se ha convertido en la estructura principal para la comunicación y socialización, marcando así una transición de época hacia una sociedad interconectada con flujos de información en tiempo real. Este cambio ha generado una interdependencia a gran escala entre la sociedad, la economía y los distintos sectores gubernamentales y privados, estableciendo una nueva dinámica de relaciones. Ante esta situación, resulta imperativo contar con investigaciones científicas que contribuyan a comprender el desarrollo tecnológico y la adopción de tendencias digitales por parte de las administraciones públicas a todos los niveles de gobierno.

Asimismo, es fundamental considerar el impacto de la disrupción tecnológica de la inteligencia artificial al analizar las tendencias en los gobiernos. La inteligencia artificial (IA) ha sido ampliamente debatida debido a su capacidad de transformación social y tecnológica, y se prevé que sea un factor determinante en la próxima revolución industrial (Criado *et al.*, 2021; Ruvalcaba-Gómez, 2023). En este contexto, varios gobiernos, especialmente el de China, han comenzado a emplear la IA como herramienta para una amplia gama de actividades gubernamentales. De este modo, se puede afirmar que el gobierno digital está experimentando un avance tecnológico sin precedentes mediante la

implementación de la IA, lo cual tendrá un impacto significativo en los gobiernos y las sociedades en general.

En las últimas dos décadas ha habido un drástico aumento en la utilización de la tecnología por parte de los gobiernos. A medida que el tiempo avanza, el acceso a internet y dispositivos altamente conectados se democratiza aún más. Aunque los términos “gobierno digital” y “comercio electrónico” surgieron como resultado de la influencia de internet en las organizaciones públicas, se puede argumentar que el gobierno digital ha existido desde las primeras aplicaciones computacionales y ha evolucionado junto con la tecnología, así como con los contextos sociales, económicos y políticos. Algunos autores han llevado a cabo estudios que abordan las características organizacionales, institucionales y contextuales en el diseño, implementación, administración y uso de tecnologías de la información, para comprender el desarrollo del gobierno digital (Dawes y Pardo, 2002; Fountain, 2004; Luna-Reyes *et al.*, 2007; Hardy y Williams, 2011).

Es importante destacar que los avances logrados por el gobierno digital no son meramente el resultado del desarrollo tecnológico, sino que también han sido influenciados por diversos movimientos sociales y disciplinas que han dado forma al fenómeno que ahora conocemos como gobierno digital (Luna-Reyes *et al.*, 2007). De esta manera, se puede apreciar la complejidad del diseño e implementación de una estrategia digital por parte de los gobiernos. La multiplicidad de factores ha permitido el surgimiento de nuevas formas organizativas que transforman los modelos de gestión pública y afectan los esquemas burocráticos y jerárquicos para abordar los desafíos de la administración pública. Los resultados del gobierno digital pueden analizarse en términos de calidad de servicios, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, todos ellos son componentes estrechamente relacionados con la apertura de las instituciones.

Es importante señalar que la utilización y aprovechamiento del gobierno digital no es uniforme entre las entidades federativas del país. En este sentido, se deben reconocer los problemas de brecha digital que enfrentan principalmente las zonas rurales, en la medida que el acceso, uso y capacidad para utilizar las tecnologías de la información y el internet en las grandes ciudades difieren considerablemente de los que se presentan en las pequeñas localidades y municipios del país.

En la edición más reciente del Índice de E-Gobierno de las Naciones Unidas en 2020, México se encuentra en el grupo “alto” del índice (en

una escala que incluye categorías de “muy alto”, “alto”, “medio” y “bajo”), ocupando el puesto 61 de los 193 países analizados. En cuanto al índice de e-participación, se ubica en el puesto 41 (UN E-Government, 2020). Estos datos indican un avance considerable en los recursos digitales implementados y desarrollados por el Gobierno nacional del país, con el objetivo de consolidar avances en términos de valores democráticos.

El concepto de gobierno inteligente representa una reciente perspectiva en la evolución del gobierno digital y se fundamenta en la utilización de tecnologías emergentes como la IA y los *big data* con el propósito de mejorar la toma de decisiones y la prestación de servicios. Beth Noveck, reconocida autora en esta área, examina en su obra *Smart citizens, smarter state: the technologies of expertise and the future of governing* (2015) cómo la participación ciudadana y la inteligencia colectiva pueden ser aprovechadas para construir gobiernos más inteligentes y adaptativos. Por su parte, Criado y Gil-García (2019) señalan que el concepto de “gobierno inteligente” implica la implementación de TIC en el ámbito público con el objetivo de mejorar la eficiencia, transparencia, participación ciudadana y toma de decisiones. En su enfoque de un Estado inteligente, el gobierno va más allá de la mera digitalización de los procesos administrativos, buscando transformar la forma en que se gobierna y se brindan servicios a los ciudadanos.

La teoría del gobierno digital ha experimentado una evolución a lo largo del tiempo, abarcando diferentes enfoques, desde el gobierno electrónico hasta el gobierno inteligente. Cada etapa ha sido impulsada por los avances en las nuevas tecnologías y ha contado con la contribución de destacados autores y académicos en el campo. La comprensión de estas etapas evolutivas y las ideas de los autores más influyentes resulta fundamental para el diseño y la implementación efectiva de estrategias de gobierno digital.

En vista de una sociedad en constante transformación y dentro de una era digital, es probable que surjan nuevas visiones y enfoques en la teoría del gobierno digital. Los desafíos y oportunidades relacionados con la protección de datos, la privacidad, la ciberseguridad y la brecha digital requerirán una atención constante por parte de los investigadores y los responsables de políticas públicas. Es importante tener en cuenta que el objetivo más amplio del gobierno digital es mejorar la calidad de vida de las personas y fortalecer los valores democráticos. En este sentido, la investigación y la colaboración entre diferentes disciplinas asumen un papel fundamental para alcanzar los objetivos en el futuro.

Inteligencia artificial en el sector público

La IA está emergiendo de forma disruptiva como una nueva tecnología que está cambiando todo. Está transformando diversos aspectos de nuestra sociedad y afectando el día a día de las personas. Uno de los ámbitos donde su impacto está siendo transformador es el sector público: administraciones públicas e instituciones. La implementación de la IA en la esfera gubernamental tiene un potencial que está modificando visiones y procesos sobre cómo gobernar y cómo gestionar los asuntos públicos. Los servicios públicos ya no solo aprovechan el internet y las plataformas digitales para cobrar una dimensión virtual, sino que utilizan algoritmos para predecir comportamientos y tomar decisiones que impactan a la ciudadanía. Por esto, es importante reflexionar sobre cómo la IA está siendo utilizada en el sector público, los beneficios que ofrece, los desafíos que enfrenta y los riesgos que deben ser considerados para su implementación.

Recientemente, la IA se ha convertido en un tema central al hablar sobre el desarrollo sociotecnológico y el futuro de la humanidad. Se proyecta como una fuerza transformadora en diversos sectores de la sociedad. En el sector público, la IA está siendo adoptada por muchos países, principalmente los más desarrollados, y está configurando una nueva forma de gobierno, incluso han surgido planteamientos teóricos sobre el concepto de gobierno algorítmico: gobernar con base en decisiones propuestas por algoritmos.

La IA se refiere a la capacidad de las máquinas para aprender y utilizar ese conocimiento en la toma de decisiones y acciones. Esta noción plantea un escenario complejo de comprender e imaginar, especialmente en términos de su implicación en nuestra sociedad (Ruvalcaba-Gomez, 2023; Wirtz *et al.*, 2018). En la actualidad, el desarrollo de la IA ha experimentado un importante crecimiento en diversos sectores gracias al avance de los procesadores informáticos y a la evolución exponencial de las industrias de *hardware* y *software* (Ortega y Pellegrin, 2019; Russell y Norvig, 2016; Ruvalcaba-Gomez y Garcia-Benitez, 2022).

La relevancia de la IA es tan significativa que, a pesar de que su desarrollo y uso están mayormente en manos de empresas privadas, los gobiernos de las naciones desarrolladas han tomado medidas para fomentar e influir en las inversiones, la digitalización y la infraestructura de datos (Criado y Gil-Garcia, 2019; Mergel *et al.*, 2016). En el ámbito de las administraciones públicas, se han adoptado prácticas novedosas de

IA en diferentes áreas y temas, especialmente en los servicios públicos. Algunos expertos sostienen que esta utilización intensiva de las redes sociales, la robótica, los *big data* y la IA podría considerarse como la cuarta revolución industrial, representando una nueva evolución de las TIC en el ámbito gubernamental.

La IA está transformando la interacción con los ciudadanos y otros actores sociales, empleando algoritmos y otras herramientas tecnológicas para mejorar las experiencias de los servicios tradicionales basados en sitios web. Además, se espera que la IA proporcione ganancias en cuanto a eficiencia para las organizaciones públicas al aprovechar las enormes fuentes de datos y el análisis para optimizar los procesos y actividades. Se plantea que la IA también abrirá una nueva etapa en la gobernanza, influenciando los procesos de toma de decisiones y políticas (Desouza, 2018; Giest, 2017; Valle-Cruz *et al.*, 2019).

En el contexto mexicano, la IA todavía se encuentra en una etapa incipiente, pero muestra una tendencia emergente y un potencial transformador. El panorama actual del gobierno digital en el sector público en México es limitado, aunque existen algunos esfuerzos consolidados. Esto implica que en la actualidad no se cuenta con una estrategia nacional integral para el desarrollo de la IA. En junio de 2018, se publicó el informe “Hacia una política de inteligencia artificial en México: aprovechar la revolución de IA”, elaborado por Oxford Insights y C Minds en colaboración con el Gobierno de México. En este informe se destaca que México ocupa el 22º lugar entre los 35 países de la OCDE en términos de preparación gubernamental para la IA (Oxford Insights y C Minds, 2018). Estos datos establecen un escenario que considerar para el desarrollo y análisis de la IA en México.

La IA se está configurando como el eje que va a marcar el avance de la cuarta revolución industrial. Sin duda, la IA está siendo el tema más transformador entre la comunidad de desarrolladores tecnológicos, por su capacidad disruptiva y las implicaciones sociales. Es importante mencionar que la IA no es un asunto ajeno al sector público, sino que configura una gran tendencia en la que los países desarrollados ya están inmersos. Por tanto, es importante comenzar a analizar qué políticas y acciones gubernamentales están utilizando IA y algoritmos dentro del sector público y reflexionar sobre cómo va a transformar el gobierno. Más adelante nos enfocaremos a hacer una prospectiva de las transformaciones en el Gobierno de Jalisco.

Es esencial analizar las políticas y las acciones gubernamentales relacionadas con la IA y conocer cómo los gobiernos la están asumiendo y adoptando. En este sentido, hay una visión que sostiene que la IA está dando lugar a la automatización de tareas administrativas en el sector público (y el privado) relativas a cuestiones repetitivas y rutinarias, liberando así recursos y tiempo para que los funcionarios se enfoquen en actividades de valor que las máquinas no puedan hacer. Como ejemplo de ello encontramos los asistentes virtuales o *chatbots*, que pueden atender consultas ciudadanas y realizar diversos trámites. Esto también impacta en una posible mejora en la toma de decisiones por la capacidad de analizar un gran volumen de datos en tiempo real que sirve para la toma de decisiones informadas, haciendo más efectiva la gestión y respondiendo a las nuevas demandas sociales.

Por otro lado, la IA está marcando una tendencia en la personalización de servicios públicos, aproximándose de forma más efectiva a las necesidades y preferencias individuales de los ciudadanos, mediante el análisis de datos y el aprendizaje automático, anticipándose a sus propias demandas. Por ejemplo, en el ámbito de la salud, la IA puede ayudar a identificar patrones de enfermedades y brindar recomendaciones específicas de tratamiento. La eficiencia operativa en el gobierno aumenta con el uso de IA optimizando los procesos administrativos y operativos, reduciendo costos y tiempos de respuesta. Por ejemplo, en el transporte público la IA puede gestionar y optimizar los trayectos y mantenimiento vehículos en tiempo real, mejorando la planificación y la calidad del servicio. Lo anterior nos permite inferir que el uso de la IA será intensivo en los próximos años, lo que transformará drásticamente la administración pública, mejorando la eficiencia, la toma de decisiones y la entrega de servicios a los ciudadanos, pero, sin duda, enfrentará retos y dilemas éticos. Si bien es cierto que por un lado se avanzará en la automatización de tareas rutinarias, es importante cuestionarse qué implicación tendrá esto, por ejemplo, en la sustitución de máquinas por empleados públicos, y qué pasará con aquellos empleados públicos que sean reemplazados por máquinas. Un escenario es que sean despedidos, otro es que sus tareas sean reasignadas y otro es que tengan que adquirir nuevas capacidades para responder a la nueva gestión pública. Una visión conservadora respecto al uso de la IA es que los procesos que van a ser automatizados son aquellos de bajo valor añadido, lo que permitirá liberar a los funcionarios para otro tipo de actividades. Sin embargo, recientemente se ha visto que la IA está sustituyendo “parcialmente”

empleos y profesiones de alta cualificación, como abogados, administradores o arquitectos. Esto va a obligar a los profesionales a diferenciarse de las máquinas, demostrando un valor intelectual y creativo que las máquinas no logren aportar. En la actualidad existen algoritmos efectivos para la detección y prevención de fraudes, a través de máquinas con la capacidad de detectarlos y prevenirlos en las instituciones públicas de fiscalización, seguridad social, sistemas tributarios y contratación pública. Los algoritmos podrán analizar grandes volúmenes de datos en busca de movimientos atípicos, anomalías y patrones sospechosos, lo que ayudará a prevenir pérdidas financieras, mejorar la eficiencia en la gestión de recursos y combatir la corrupción. La burocracia y los procesos de gestión interna en los gobiernos van a cambiar, la IA está avanzando en la optimización de los procesos internos de las administraciones, como la gestión de documentos, la asignación de tareas, la programación de reuniones y la coordinación entre departamentos. Esto permitirá una mayor eficiencia en la gestión interna. Asimismo, se encuentra una tendencia en lo que se denomina “gobierno predictivo” que consiste en anticiparse a problemas y tendencias con base en el análisis de datos. Esto con el objetivo de que las administraciones públicas puedan efectuar acciones preventivas y adoptar políticas proactivas para abordar desafíos antes de que se conviertan en problemas públicos. Ante las transformaciones que implica la IA en los gobiernos, es relevante destacar que hay múltiples desafíos y dilemas éticos, como la transparencia de los algoritmos, la privacidad de los datos personales, la imparcialidad, el desempleo, la desigualdad y la regulación. Estos desafíos deben ser abordados adecuadamente, evitando el determinismo tecnológico y propiciando el uso responsable y transparente de la IA. El desarrollo ético de la IA es fundamental para que los algoritmos asuman una visión ética, así como para garantizar la confianza de los ciudadanos y maximizar los beneficios de esta tecnología.

Un concepto que ha cobrado gran interés en los últimos años es el del “gobierno algorítmico”, que hace referencia a gobernar con base en algoritmos y a un gobierno altamente automatizado que podría tomar decisiones y gestionar procesos gubernamentales. En este enfoque, los algoritmos y las técnicas de IA se utilizan para recopilar, analizar y utilizar datos con el objetivo de optimizar la toma de decisiones públicas y la prestación de servicios gubernamentales.

El gobierno algorítmico se basa en la idea de que los algoritmos pueden procesar una gran cantidad de datos y generar resultados rápidos y

precisos. Esto hace referencia al proceso de toma de decisiones automatizada, principalmente en áreas como la asignación de recursos, la gestión de trámites, la evaluación de solicitudes y la detección de fraudes. Estos algoritmos pueden analizar datos y aplicar reglas predefinidas para tomar decisiones de manera ágil y consistente. Asimismo, la tendencia en ofrecer servicios personalizados destaca como una estrategia para conocer y adaptarse a las necesidades individuales de los ciudadanos.

La capacidad de la IA y los algoritmos para el análisis de datos y predicciones en el sector público está cambiando el paradigma de gobernar. Los algoritmos pueden analizar grandes conjuntos de datos gubernamentales para identificar patrones, tendencias y problemas públicos potenciales. Esto permite a los gobiernos tomar decisiones informadas y anticiparse a los desafíos antes de que se conviertan en problemas mayores. Así mismo los algoritmos pueden automatizar procesos administrativos, como el procesamiento de trámites, formularios, registros, incluso la generación de informes.

Es importante tener en cuenta que el gobierno algorítmico también enfrenta una serie de preocupaciones, entre las que destaca la opacidad y falta de transparencia en los algoritmos utilizados, en otras palabras, los algoritmos proponen soluciones, pero no sabemos cómo llegaron a esas soluciones. Por otro lado, los algoritmos presentan sesgos, que pueden ser discriminatorios e injustos. Incluso se puede predecir que en algún momento los humanos perdamos el control de los algoritmos para la toma de decisiones. En este sentido es fundamental que los gobiernos implementen salvaguardias adecuadas, que eviten el determinismo tecnológico y que haya una evaluación integral y ética de los algoritmos utilizados.

El gobierno de Jalisco en el 2050: ejercicio prospectivo

En este apartado se desarrolla un ejercicio prospectivo en torno al gobierno digital de Jalisco. Este enfoque es útil para explorar y analizar posibles escenarios futuros, tendencias y cambios en un determinado ámbito. Este ejercicio de anticipación a escenarios futuros busca reflexionar sobre cómo podría evolucionar el gobierno en Jalisco bajo el impacto de nuevas tecnologías capaces de gestionar diversas áreas de la administración pública. El objetivo es que también nosotros, como la

propia IA, seamos capaces de anticipar y diseñar escenarios probables de una forma deseable. Con base en la recopilación y análisis de información sobre las tendencias actuales y las variables asociadas al contexto socioeconómico, tecnológico, político y cultural, así como en los factores de cambio, es posible establecer hipótesis de un futuro.

El estado de Jalisco se destaca por su desarrollo económico y tecnológico, superando la media a nivel nacional. En un estudio denominado Estrategia Digital realizado por Martínez-Mancilla (2020) en el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (CEED), se identificaron comportamientos digitales y su adopción por parte de la población jalisciense. Este estudio revela las plataformas y dispositivos más utilizados, así como las principales barreras de acceso. Según los resultados, el teléfono inteligente es el dispositivo más presente en los hogares (88 %), con un promedio de 2.6 unidades por hogar, seguido de las televisiones inteligentes (55 %) y las computadoras portátiles (49 %), con un promedio de 1.4 unidades por hogar. Además, la cobertura de acceso a internet entre los encuestados es alta, con un 81 % que indicó tener acceso en sus hogares, de los cuales el 58 % tiene conexión fija y el 21 % fija y móvil. Sin embargo, el 6.4 % de los entrevistados mencionó no tener acceso debido a limitaciones económicas, mientras que el 9 % afirmó que no está interesado o no lo necesita (Martínez-Mancilla, 2020).

Los datos son útiles para desarrollar un análisis prospectivo del gobierno de Jalisco en relación con la transformación digital y los avances de la inteligencia artificial en el sector público. Un referente en este sentido es la investigación llevada a cabo por Ruvalcaba-Gomez y Cifuentes-Faura (2023), quienes examinan estos temas y evidencian que, entre los funcionarios públicos del estado, existe un desconocimiento y una falta de cohesión en cuanto a las políticas de gobierno digital y el concepto de inteligencia artificial. Los resultados revelan una falta de estrategia en el ámbito del gobierno digital y la IA, así como deficiencias en las capacidades institucionales y en la formación de los responsables de implementar y gestionar las políticas de gobierno digital (Ruvalcaba-Gómez y Cifuentes-Faura, 2023).

Para contextualizar la situación de Jalisco de acuerdo con el Índice de Gobierno Electrónico del Estado (IGEE), es importante mencionar que en los últimos años nuestra entidad ha ocupado buenas posiciones en comparación con las otras 32 entidades federativas del país. Por ejemplo, en el *ranking* de 2015 ocupó el segundo lugar, en 2016 alcanzó el primer lugar (siendo el único año en que logró esta posición), en 2017 se situó en

el tercer lugar, en 2018 descendió al noveno lugar y, según los datos más recientes de 2019, se ubicó en el quinto lugar. A mediados de la década del 2000, Jalisco fue líder a nivel nacional en materia de gobierno digital, pero en años recientes otros estados han avanzado en este ámbito superando los esfuerzos de Jalisco (u-GOB, 2020).

En 2014, el Gobierno de Jalisco publicó el documento “Estrategia Jalisco Digital 2014-2020”, el cual presentaba la misión de impulsar la construcción de una sociedad de la información inclusiva, sostenible, competitiva y generadora de bienestar, con equidad de género e igualdad de oportunidades (Gobierno de Jalisco, 2014). Además, estableció una visión ambiciosa de convertir a Jalisco en la entidad federativa de México con el mayor acceso, uso y adopción de las TIC, el estado con la mayor innovación y competitividad tecnológica en la República, el gobierno con la mayor interacción ciudadana a través de medios electrónicos, y el municipio de Guadalajara se convirtió en la primera ciudad creativa de Latinoamérica. Estos objetivos reflejaban la proyección de la administración gubernamental anterior, y aunque no se lograron todos los resultados esperados, se evidenciaron avances significativos.

En la actual administración gubernamental en Jalisco (2018-2024) se implementaron algunas reestructuraciones que tuvieron impacto en el ámbito del gobierno digital en el estado. En la actualidad existe una Dirección General de Tecnologías de la Información, adscrita a la Secretaría de Administración, la cual asume funciones técnicas y brinda soporte a la infraestructura tecnológica del Gobierno. También se encuentra la Coordinación General de Innovación Gubernamental, de la cual se derivan direcciones generales, como la de Internet, Planeación Tecnológica, Inteligencia y Vinculación. La Dirección de Inclusión Digital se halla bajo la supervisión de esta última. Por lo tanto, se puede inferir que estas áreas gubernamentales conforman la estructura principal que respalda la estrategia del gobierno digital en el estado.

Según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), en Jalisco solo el 7.2 % de los ciudadanos utilizan medios digitales para realizar pagos, trámites o solicitudes gubernamentales. Más del 60 % de la población acudió directamente a las instalaciones del Gobierno, mientras que aproximadamente el 30 % realizó estas acciones en cajeros automáticos, bancos, supermercados, entre otros. La encuesta de 2017 registró que solo 13.9 millones de mexicanos se beneficiaron del gobierno digital, de los cuales el 17.4 % lo utilizó para completar y enviar formularios en sitios web gubernamentales con la finalidad de iniciar o

finalizar trámites, el 15.7 % consultó páginas web de gobiernos en diferentes niveles, el 9.5 % continuó o completó trámites o pagos de servicios en páginas web gubernamentales, el 5.9 % presentó quejas, denuncias o comentarios en las cuentas de redes sociales gubernamentales, y, por último, el 5.7 % realizó pagos o solicitudes de servicios en línea de manera personal (ENCIG, 2019). Esto nos muestra algunos datos mínimos que considerar para el análisis prospectivo.

Dentro de la estructura gubernamental de Jalisco, resulta notable la existencia de la Dirección de Inteligencia Artificial, que depende de la Dirección General de Inteligencia. Esta última está adscrita a la Coordinación General de Innovación Gubernamental, que a su vez deriva de la Jefatura de Gabinete. Aunque es plausible reconocer la presencia de una dirección dedicada a la IA, la estructura misma refleja una menor relevancia de este tema, al menos desde una perspectiva estructural dentro del Gobierno de Jalisco.

Los esfuerzos gubernamentales de los últimos años han posicionado a Jalisco como un estado con las características ideales para el desarrollo de la IA. La atracción de empresas dedicadas al desarrollo tecnológico, el proyecto de ciudad creativa digital y su condición como una de las principales economías del país, brindan a Jalisco las condiciones propicias para impulsar su desarrollo. Un ejemplo reciente es el campus Guadalajara del Tecnológico de Monterrey, que ha sido seleccionado como sede del Hub de Inteligencia Artificial, una iniciativa respaldada por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Gobierno de Jalisco. Este Hub busca la convergencia entre academia, industria y expertos en el tema.

A partir del contexto mencionado se plantean cuatro ejes de desarrollo para hacer el ejercicio prospectivo del gobierno digital en Jalisco: 1) relación gobierno-ciudadano, 2) áreas y dependencias emergentes, 3) nuevas capacidades y perfil del funcionario público, y 4) democracia y máquinas. Este es un ejercicio de especulación con bases empíricas que pretende imaginar, de la forma más atinada posible, escenarios de la gestión y la administración pública en Jalisco vinculados al uso de tecnologías.

Relación Gobierno-ciudadano

Predecir cómo será la relación entre el Gobierno y los ciudadanos nos obliga a pensar en la evolución tecnológica social. Se espera que la IA dé lugar a una gran automatización de la administración pública, capaz de

desempeñar un papel central en el gobierno digital del futuro. Los sistemas de IA podrán interactuar con las personas con amplia naturalidad y ser utilizados para agilizar procesos y gestiones de los ciudadanos. Las máquinas que usará el Gobierno de Jalisco automatizarán múltiples funciones que ahora hacen los empleados públicos, principalmente las tareas rutinarias y repetitivas, esto permitirá liberar recursos humanos para centrarse en actividades más estratégicas y creativas que aún no puedan hacer las máquinas.

Se espera que la interacción ciudadano-Gobierno sea más personalizada. Esto será posible gracias a la gran capacidad de recopilación y análisis de datos, el gobierno digital del futuro podrá ofrecer servicios adaptados a las necesidades y preferencias individuales de los ciudadanos. Los sistemas de gobierno podrían utilizar la información recopilada para brindar experiencias más fluidas y relevantes, anticipando las necesidades de los ciudadanos y adaptándose a ellas. Esto permitirá aproximarse mejor al contexto y los problemas que afronta cada persona. Es muy probable que en 2050 en Jalisco en algunas oficinas de gobierno haya humanoides robots potenciados con IA atendiendo a los ciudadanos en áreas de servicios médicos, servicios de seguridad y múltiples servicios públicos.

El futuro de la participación ciudadana y de la toma de decisiones públicas será más colaborativa y digital. Se espera que los avances en tecnologías y democratización del internet faciliten una mayor participación pública en la toma de decisiones gubernamentales mediante plataformas digitales en las que se planteen consultas populares, debates en línea, entre otros espacios de participación. Los ciudadanos podrían tener la oportunidad de contribuir directamente en la formulación y evaluación de políticas públicas. Todo esto en un escenario en el que se fortalezcan las democracias; de no ser así, como ya se ha visto en los últimos años, el futuro de la participación ciudadana se podría reducir a que los gobiernos tomen la expresión de voluntad de los ciudadanos mediante algoritmos que reflejen los intereses de la sociedad.

En Jalisco en el 2050 se automatizará la mayoría de los procesos de transparencia, las tecnologías de IA soportarán portales ágiles y efectivos en cuanto a las solicitudes de información y acceso a datos. Esto no significa que la corrupción se termine, incluso la rendición de cuentas tan solo se fortalecerá en parte, ya que los mecanismos de justificación y sanción seguirán siendo un anhelo social. Se espera que los gobiernos sean cada vez más transparentes en la divulgación de información,

utilizando tecnologías como el *blockchain* para garantizar la integridad y trazabilidad de los datos. Los ciudadanos podrían acceder de manera más fácil a la información del gobierno, aunque su confianza en la veracidad de la información será cuestionada.

La relación digital entre Gobierno y ciudadanos estará condicionada por múltiples mecanismos de ciberseguridad y protección de datos. Ante una digitalización masiva en Jalisco en 2050, la protección de sistemas y datos personales se configurará como una amenaza digital. Así, los gobiernos digitales se volverán más complejos y dependientes de la tecnología, la ciberseguridad y de sistemas para la protección de información, esto será un aspecto crítico, por lo que se requerirán medidas robustas para salvaguardar la información de los ciudadanos y los sistemas gubernamentales contra posibles ciberataques y vulnerabilidades. En este sentido, la colaboración entre el sector público y el privado en materia de seguridad será esencial para enfrentar los desafíos emergentes.

Áreas y dependencias emergentes

Las instituciones y las administraciones públicas evolucionan, cambian y reconfiguran sus áreas y dependencias constantemente respondiendo a las nuevas demandas sociales y visiones dominantes de los tomadores de decisiones. Sin embargo, en los próximos años es posible proyectar relevantes transformaciones asociadas a la cuarta revolución industrial y el desarrollo tecnológico. Algunas de las áreas y dependencias que tendrá Jalisco en el 2050 estarán asociadas a temas de inteligencia artificial, *big data*, sostenibilidad, ciberseguridad, cambio climático y energías renovables, entre algunas otras que son difíciles de imaginar.

En la actualidad, el Gobierno de Jalisco cuenta con un área robusta de tecnologías de información y una coordinación de innovación gubernamental, así como una pequeña Dirección de Inteligencia artificial. Estas áreas se van a reconfigurar en los próximos años. Para el año 2050, el Gobierno de Jalisco contará con oficinas más específicas en temas de tecnologías como ciencias de datos, digitalización y algoritmos. Estas contarán con unidades dotadas de expertos en IA, ciencia de datos, ciberseguridad y protección de datos. Muchas de estas dependencias ofrecerán servicios públicos transversales vinculados a políticas de seguridad, salud y medio ambiente.

Se visualiza que el Gobierno de Jalisco contará con dependencias encargadas de implementar políticas públicas para controlar y

gestionar el cambio climático y la sostenibilidad. Es posible que el Gobierno establezca nuevas áreas para abordar políticas ambientales y de gestión de recursos naturales. La reducción de emisiones nocivas va a ser un tema prioritario y su gestión en gran medida va a estar vinculada a sensores conectados en red que van a monitorear la calidad del aire, agua, residuos y ruido, para generar datos y así combatir el cambio climático. Lo anterior dará lugar a oficinas sobre gestión de ciudades inteligentes.

Dos áreas que se transformarán para ser potenciadas por la digitalización son las relacionadas con la salud y la seguridad. Por un lado, a raíz de la pandemia por la covid-19, los gobiernos estarán fortaleciendo sus enfoques en salud pública, atención médica y preparación para emergencias, esto llevará a la creación de nuevas áreas o dependencias de gobierno relacionadas con la salud y el bienestar. Por otro lado, a medida que evolucionan las amenazas a la seguridad pública, el Gobierno de Jalisco apostará por establecer nuevas áreas o agencias especializadas en ciberseguridad, seguridad digital y videovigilancia. Estas son solo algunas posibles áreas que podrían surgir en el futuro en el Gobierno de Jalisco.

Nuevas capacidades y perfil del funcionario público

En las diferentes etapas de la administración pública han dominado ciertos perfiles con algunas capacidades específicas: el perfil jurídico-normativo y el perfil del administrador eficiente. Pero en el 2050 dominará el perfil del gestor de datos con habilidades en algoritmos y políticas públicas. La formación de “científico de datos” será altamente demandada en las administraciones públicas y Jalisco no será la excepción. Los científicos de datos en el Gobierno deben tener un sólido conocimiento en estadísticas, aprendizaje automático, análisis de datos y programación. Deben ser capaces de trabajar con grandes volúmenes de datos y utilizar herramientas y lenguajes de programación como Python, R, SQL, y las que estarán disponibles en su momento.

El perfil de funcionario público también demandará un alto conocimiento de política pública. El gestor de datos en el Gobierno debe comprender el contexto y los desafíos específicos del sector público. Los funcionarios necesitarán estar familiarizados con las políticas gubernamentales, los procesos legislativos y las regulaciones que pueden afectar su trabajo. También deben ser capaces de comunicarse efecti-

vamente con los responsables de la toma de decisiones y traducir los hallazgos técnicos en recomendaciones políticas claras. Se demandará un perfil multidisciplinar con amplias capacidades informáticas, políticas y normativas.

La capacidad de análisis y resolución de problemas será determinante para la valoración de un empleado público. Se volverá relevante tener habilidades analíticas fuertes y ser capaces de abordar problemas complejos desde una perspectiva basada en datos. Deberán ser capaces de identificar patrones, tendencias y relaciones en los datos para ayudar a formular políticas efectivas y tomar decisiones informadas. Esto con el fin de poder predecir escenarios, habilidad que cada día se vuelve más relevante en los sectores sector público y privado.

Una competencia que será requerida en los funcionarios públicos es la conciencia ética y de privacidad de datos sensibles. Los funcionarios con perfil de científicos de datos en el Gobierno dispondrán de grandes cantidades de datos sensibles y confidenciales, por lo que deben tener una sólida comprensión de los aspectos éticos y legales relacionados con la privacidad de los datos para garantizar la seguridad y la confidencialidad de la información. Asimismo, las capacidades de colaboración y de comunicación efectiva serán relevantes para la gestión de equipos multidisciplinarios y la colaboración con otros profesionales expertos en políticas públicas, analistas y responsables de la toma de decisiones.

En el 2050, el perfil requerido de un empleado público estará influenciado por las tendencias y los desafíos emergentes en el ámbito gubernamental. Resulta complejo predecir con certeza cómo evolucionará el perfil del funcionario público en el Gobierno de Jalisco, sin embargo, es posible proyectar algunas características y habilidades que podrían ser necesarias en los próximos años. En primer término, las competencias digitales ya no serán una opción. Con la creciente digitalización de los servicios gubernamentales se espera que todos los empleados públicos tengan un mínimo de habilidades sólidas en tecnología de la información. Esto implica el conocimiento de herramientas digitales y la capacidad para adaptarse rápidamente a las tecnologías emergentes, así como habilidades para gestionar datos en ambientes virtuales.

Los empleados públicos del futuro en Jalisco deberán ser capaces de abordar desafíos complejos y adoptar un enfoque estratégico en la toma de decisiones. La capacidad de analizar problemas, buscar soluciones innovadoras y tomar decisiones basadas en evidencia será crucial. Asimismo, la capacidad para trabajar eficazmente con personas de diversos

orígenes será cada vez más importante. Los empleados públicos en Jalisco deberán ser buenos comunicadores, tener habilidades de negociación y ser capaces de trabajar en equipos multidisciplinarios, internacionales y multiculturales.

En tiempos de grandes transformaciones en las administraciones públicas, como las que se avecinan, la capacidad de adaptabilidad al cambio es muy relevante y romper con las inercias burocráticas es importante para encarar el futuro. Los gobiernos se enfrentan a cambios rápidos en la sociedad, la tecnología y las políticas, por eso los empleados públicos deberán ser adaptables, estar abiertos al aprendizaje continuo y ser capaces de ajustarse a nuevas circunstancias y demandas. La especialización en temas como salud, sostenibilidad, IA, políticas públicas, gestión de crisis, entre otros, será fundamental para gobernar Jalisco en los próximos años.

Una formación académica sólida, experiencia en análisis de datos, conocimiento de los marcos legales, uso de novedosas herramientas informáticas y la actualización constante son elementos y características que serán relevantes para un empleado público. Sin embargo, es importante tener en cuenta que las capacidades específicas que demanden los puestos de trabajo en el sector público serán variables según la visión política y organizacional del Gobierno.

Democracia y máquinas

La inteligencia artificial está cambiando la democracia y la amenaza. Hace un lustro la empresa Cambridge Analytica recolectó datos personales de Facebook y los utilizó indebidamente para manipular a millones de ciudadanos “votantes indecisos” para que votaran a favor de un candidato en las elecciones estadounidenses. Esto reveló que la aplicación de inteligencia artificial mediante algoritmos amenaza la democracia, ya que puede manipular e individualizar la información que reciben las personas con fines de aprobación política y con ello influir en el resultado de una elección presidencial. El caso causó una gran alarma y abrió el debate y la reflexión ética, normativa y política en torno a la vulnerabilidad de la democracia.

Recordemos que la IA, como cualquier tecnología, no es buena o mala por sí misma, pero los fines en que se aplique sí lo pueden ser. Las futuras máquinas podrían promover el bien público y reforzar la democracia en lugar de debilitarla. Esto requeriría una IA que no estuviera

bajo el control de grandes compañías tecnológicas, sino bajo un consenso global de gobiernos y empresas, pensando en el bienestar social y los ciudadanos. Las máquinas podrían ayudar a formar ciudadanos, incentivar el diálogo y la colaboración, pero también podrían lograr todo lo contrario, fortalecer dictaduras, aumentar la polarización política y controlar, en gran medida, las decisiones de los ciudadanos.

Ante la evolución de las democracias se prevén cambios en la gobernanza global y la colaboración entre países. La *e-democracia* y el gobierno digital no se limitarán a las fronteras nacionales, sino que requerirán una mayor colaboración y cooperación entre países para afrontar los retos transnacionales. Jalisco entrará a una variable internacional para adoptar políticas de gobierno tecnológicas para armonizar acciones, estándares y regulaciones, la interoperabilidad de sistemas y el intercambio de mejores prácticas serán elementos clave para promover un gobierno digital de conexión global, eficiente y seguro.

En Jalisco y en cualquier gobierno, las máquinas pueden introducir sesgos que propicien formas de discriminación en los sistemas políticos. Esto podría tener implicaciones negativas para la igualdad y la equidad en la toma de decisiones políticas relativas al desarrollo de políticas públicas, la asignación de recursos o la identificación de problemas sociales. En este sentido, es fundamental abordar estos desafíos y garantizar que las máquinas asuman criterios éticos y no generen escenarios convulsos y de deterioro político-social. El Gobierno de Jalisco podría caer en una dinámica de generar y difundir desinformación para manipular la opinión pública a través de técnicas de inteligencia artificial. Esto plantea desafíos para la democracia al socavar la confianza pública y distorsionar el debate político. Habrá una sociedad civil que exigirá que el Gobierno de Jalisco combata la desinformación y promueva una cultura digital para cuidar la democracia.

Otro aspecto de relevancia democrática es la garantía de libertades, que implica el respeto a la intimidad y la privacidad. Estos derechos podrían estar en peligro y ser vulnerados por el Gobierno de Jalisco al sobreponer el derecho a la seguridad. Esto se explica por la capacidad de herramientas, como cámaras de videovigilancia masiva, que podrán recopilar y analizar grandes cantidades de datos personales, lo que plantea preocupaciones sobre la privacidad. El Gobierno de Jalisco, como otros gobiernos, debe contar con marcos legales y regulaciones para salvaguardar la privacidad de los ciudadanos y garantizar que las máquinas se apeguen de forma ética y transparente a la democracia.

Las máquinas y algoritmos pueden tener un impacto significativo en la democracia, tanto positivo como negativo. Es fundamental que Jalisco aborde los desafíos éticos, legales y de gobernanza asociados con la implementación de la IA en el ámbito democrático, con el fin de aprovechar sus beneficios y mitigar sus riesgos. La democracia entendida como el gobierno del pueblo y la forma de expresar su voluntad está en riesgo ante los poderosos mecanismos o algoritmos que manipulan la capacidad de decidir y pone en cuestión toda legitimidad política.

Conclusiones y recomendaciones

El futuro del gobierno digital en Jalisco presenta múltiples innovaciones tecnológicas que para el año 2050 representarán oportunidades muy significativas, pero también desafíos principalmente determinados por el desarrollo de la inteligencia artificial. La implementación de la administración pública digital y la inteligencia artificial en el Gobierno de Jalisco contribuirá a mejorar la eficiencia y efectividad gubernamental, pero su legitimidad será cuestionada. La transparencia se materializa en plataformas inteligentes con interoperabilidad de datos y automatización de procesos. Por su parte, la rendición de cuentas y la participación ciudadana estarán soportadas principalmente en ambientes virtuales. En general, gracias a las nuevas tecnologías se agilizarán los procesos gubernamentales, se automatizarán tareas tanto rutinarias y de complejidad intelectual, y la toma de decisiones será principalmente basada en datos.

La adopción de soluciones mediante la administración pública digital permitirá que el Gobierno de Jalisco ofrezca servicios públicos con mayor calidad y efectividad, como trámites y gestión en línea, atención a ciudadanos automatizada y acceso a información gubernamental. Además, la IA ayudará a que la administración pública de Jalisco pueda analizar grandes volúmenes de datos y extraer conocimientos útiles para la formulación de políticas públicas, así como a la identificación y priorización de problemas sociales. Aunque este escenario parezca positivo, los riesgos en la gestión de datos y aplicación de IA desde el Gobierno son muchos y relevantes, por lo que para evitar un conflicto social y caos en los sistemas político-sociales es necesaria la evaluación constante y plural de las implicaciones de los sistemas tecnológicos.

Los diversos desafíos para garantizar el éxito de estas iniciativas asociadas al gobierno digital en Jalisco pasan por una fuerte inversión en

infraestructura tecnológica, la capacitación del personal y la seguridad de los datos; estos son aspectos fundamentales que considerar. Además, y de máxima relevancia, es menester establecer marcos legales y éticos para garantizar el uso apropiado de los algoritmos, mejorar la calidad de vida de las personas, proteger los datos personales y el derecho a la intimidad y privacidad de los ciudadanos, así como evitar la discriminación y los sesgos en los algoritmos de IA.

A manera de recomendaciones para los funcionarios y tomadores de decisiones del Gobierno de Jalisco sobre cómo afrontar el futuro del gobierno digital y la IA, es posible destacar la importancia de establecer una visión estratégica y clara, con miras a largo plazo, para la implementación de las más vanguardistas tecnologías digitales. Esto implica identificar objetivos, prioridades y un plan de acción estatal con visión global, con el fin de marcar una ruta para la adopción y el uso de estas tecnologías en diferentes áreas gubernamentales. Promover la colaboración y la participación entre todos los sectores y actores sociales (organismos gubernamentales, sociedad civil, sector privado y academia), para contar con soluciones integrales y sostenibles. Además, involucrar a los ciudadanos en el diseño y la implementación de iniciativas de gobierno digital fomentará la confianza en los gobiernos, algo muy necesario ahora y en el futuro.

Para el Gobierno de Jalisco es prioritario invertir en capacidades y formación de sus funcionarios. El Gobierno debe priorizar la inversión en desarrollo de habilidades digitales para su personal y reclutar perfiles con estas características. Es esencial contar con profesionales capacitados en gestión de datos, tecnologías emergentes y comprensión de inteligencia artificial que puedan liderar la implementación de proyectos vanguardistas. Una recomendación muy puntual es que el Gobierno de Jalisco establezca programas de formación y colaboración con instituciones académicas y centros de investigación.

Es menester que en toda actuación pública se garantice la ética y la protección de datos personales. De aquí, la insistencia de establecer marcos legales y éticos, así como políticas para guiar el uso de la IA en el gobierno. Se debe asegurar la privacidad de los ciudadanos y evitar el sesgo algorítmico. No puede haber una inteligencia artificial que no se pueda explicar y entender, los algoritmos deben ser escrutables, transparentes y con capacidad de rendición de cuentas, para justificar la toma de decisiones. También es importante impulsar la interoperabilidad y la estandarización de la información, con el fin de aprovechar al máximo

las tecnologías digitales y la IA, esto facilitará la integración de diferentes plataformas y permitirá compartir y reutilizar datos de manera segura y eficiente, promoviendo la colaboración intergubernamental y mejorando la experiencia de gestión del ciudadano. Esto puede ayudar a que el Gobierno de Jalisco se prepare para un futuro digital, para aprovechar los beneficios de estas tecnologías y abordar los desafíos de manera efectiva.

Imaginar una administración pública del futuro es imaginar una administración apropiada de herramientas de inteligencia artificial; es imaginar una administración donde las personas colaboran y cocrean con los robots en un escenario de procesos de gestión pública altamente automatizados. Aunque es complejo predecir con certeza cómo será el gobierno en el 2050, es posible imaginar escenarios donde la automatización de tareas sea dominante, un gobierno más ágil y eficiente donde los robots serán capaces de procesar gran cantidad de datos en tiempo real. Un gobierno donde los ciudadanos podrían recibir respuestas instantáneas a sus consultas y los trámites administrativos se realizarían de manera rápida. Por ello vale enfatizar que la administración pública digital en Jalisco ofrece un gran potencial para transformar su gestión de gobierno al permitir una mayor eficiencia y una toma de decisiones más informada. Sin embargo, es crucial abordar los riesgos y desafíos asociados con estas tecnologías y garantizar que se implementen de manera ética, abierta y con un enfoque social.

Referencias

- BARTH, T. J. y Arnold, F. (1999). Artificial intelligence and administrative discretion: implications for public administration. *American Review of Public Administration*, (4), 332-351.
- CRIADO, J. I. y Gil-García, J. R. (2019). 'Creating public value through smart technologies and strategies: from digital services to artificial intelligence and beyond. *International Journal of Public Sector Management*, 32(5).
- CRIADO, J. I., Sandoval-Almazán, R., Valle-Cruz, D. y Ruvalcaba-Gómez, E. A. (2021). Chief information officers' perceptions about artificial intelligence. *First Monday*, 26(1).
- DAWES, S. S. y Pardo, T. A. (2002). Building collaborative digital government systems. En W. Mc Iver y A. K. Elmagarmid, *Advances in digital government* (pp. 259-273). Springer.

- DESOUZA, K. (2018). *Delivering artificial intelligence in government*. IBM for the business of government report. businessofgovernment.org/sites/default/files/Delivering%20Artificial%20Intelligence%20in%20Government.pdf
- ENCIG. (2019). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017. Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- ENDUTIH. (2021). Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares 2021. Instituto Nacional de Estadística y Geografía /Secretaría de Comunicaciones y Transportes/ Instituto Federal de Telecomunicaciones.
- FOUNTAIN, J. E. (2004). *Building the virtual state: Information technology and institutional change*. Brookings Institution Press.
- GARCIA-BENITEZ, V. H. y Ruvalcaba-Gómez, E. A. (2021). Análisis de las estrategias nacionales de Inteligencia Artificial en América Latina: estudio de los enfoques de Ética y de Derechos Humanos. *Revista de Gestión Pública*, 10(1).
- GIEST, S. (2017). Big data for policy-making: fad or fasttrack? *Policy Sciences*, 50(3), 367-382.
- Gobierno de Jalisco. (2014). *Estrategia Jalisco Digital 2014-2020*. Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología. https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/programas/estrategia_jalisco_digital_2014-2020.pdf
- HARDY, C. A. y Williams, S. P. (2011). Assembling e-government research designs: a transdisciplinary view and interactive approach. *Public Administration Review*, 71(3), 405-413.
- LUNA-REYES, L. F., Gil-García, J. R. y Cruz, C. B. (2007). Collaborative digital government in Mexico: some lessons from federal web-based interorganizational information integration initiatives. *Government Information Quarterly*, 24(4), 808-826.
- MARTÍNEZ-MANCILLA, Y. (2020). *Estrategia digital. Jalisco después del covid-19. En Jalisco a futuro 2018-2030*. Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo, Universidad de Guadalajara. https://www.jaliscoafuturo.mx/jalisco-despues-del-covid-19/estrategia-digital/#_ftn1
- MERGEL, I., Rethemeyer, R. K. e Isett, K. (2016). Big data in public affairs. *Public Administration Review*, 76(6), 928-937.
- NOVECK, B. S. (2015). *Smart citizens, smarter state: the technologies of expertise and the future of governing*. Harvard University Press.
- ORTEGA, J. y Pellegrin, L. (2019). *La inteligencia artificial y la educación superior*. ANUIES.
- Oxford Insights y C Minds. (2018). *Hacia una política de inteligencia artificial en México: aprovechar la revolución de IA*. British Embassy Mexico City/Oxford In-

- sights/C Mind. https://docs.wixstatic.com/ugd/7be025_ba24a518a53a4275af4d7ff63b4cf594.pdf
- RUSSELL, S. y Norvig, P. (2016). *Artificial intelligence: a modern approach*. Pearson Higher.
- RUVALCABA-GOMEZ, E. A. (2023). Systematic and axiological capacities in artificial intelligence applied in the public sector. *Public Policy and Administration*, 0(0). SAGE Publications. <https://doi.org/10.1177/09520767231170321>.
- RUVALCABA-GOMEZ, 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*, 0(0). SAGE Publishing. <https://doi.org/10.1177/00208523231164587>
- RUVALCABA-GOMEZ, E. A. y Garcia-Benitez, V. H. (2022). Analysis of artificial intelligence strategies: comparative study in national governments. En D. Valle-Cruz, N. Plata-Cesar y J. L. González-Ruiz (eds.), *Handbook of Research on Applied Artificial Intelligence and Robotics for Government Processes* (pp. 55-76). IGI Global.
- u-GOB. (2020). Reconocimientos especiales de los premios u-GOB 2020. <https://u-gob.com/reconocimientos-especiales-de-los-premios-u-gob-2020/>
- UN E-Government. (2020). *UN E-Government Survey 2020. Digital government in the decade of action for sustainable development*. United Nations E-Government Development Database.
- VALLE-CRUZ, D., Ruvalcaba-Gomez, E., Sandoval-Almazan, R. y Criado, J. (2019). A review of artificial intelligence in government and its potential from a public policy perspective. En Y. C. Chen, F. Salem y A. Zuiderwijk, *Proceedings of the 20th Annual International Conference on Digital Government Research* (pp. 91-99). Association for Computing Machinery.
- WIRTZ, B. W., Weyerer, J. C. y Geyer, C. (2018). Artificial intelligence and the public sector. Applications and challenges. *International Journal of Public Administration*, 13(7), 1-20.

El futuro de la burocracia

— David Gómez-Álvarez
Azucena Salcido

Introducción: inercia y cambio burocráticos

Imaginar el futuro de la política y, por extensión, del gobierno, supone repensar las reglas del juego democrático y del ejercicio del poder político, asumiendo que el país seguirá siendo una democracia al menos formal en los próximos treinta años. En cualquier caso, el futuro de la política y del gobierno pasa por una serie de leyes, instituciones y cultura políticas que delinearán eso que se conoce como régimen. Dicho de otra manera, el conjunto de reglas y prácticas políticas moldean en el tiempo los regímenes. A lo largo de la historia los regímenes políticos cambian tanto de fisonomía como de esencia constantemente, por lo que su futuro es por definición cambiante.

Imaginar el futuro de la burocracia supone, en cambio, repensar las estructuras del Estado moderno, que tienden a ser más estáticas e inerciales que la política como tal. A diferencia del régimen, que puede cambiar con una revolución, un golpe de Estado o de una elección a otra —dependiendo de la profundidad de las reformas políticas emprendidas—, la burocracia es más resistente al cambio. O mejor dicho, el aparato burocrático es más renuente a las transformaciones derivadas de los vaivenes de la política, pues una de sus características inherentes es la inercia institucional: la administración pública tiende a persistir en sus prácticas burocráticas, se sostiene sobre sus rutinas administrativas, procesos y conocimientos (Cejudo, 2020). Es una de sus cualidades o, si se prefiere, defectos más duraderos.

La burocracia resiste al tiempo y a las épocas, independientemente de la naturaleza del régimen de que se trate. En todos los regímenes, sin excepción, existe una burocracia. No importa si el régimen es estatista o liberal, democrático o autoritario, comunista o capitalista, existe una administración pública que sirve al Estado. Max Weber

argumentaba que la burocracia es la estructura que sostiene al Estado mismo. La burocracia es la materialización del Estado.

Los cambios políticos en la cúspide de la pirámide del Estado tardan en modificar su base, que es mucho más pesada y ancha. Esa rigidez acaso lo explica la existencia misma del Estado. De ahí la dificultad de prospectar su futuro sin regresar a su origen: a un cuerpo administrativo que ejecuta las directrices del gobierno. Luis F. Aguilar, un intérprete y traductor de Max Weber, afirmaba que la racionalidad burocrática es lo que le otorga viabilidad al Estado: sin ella, no habría coherencia ni estabilidad.

En las democracias contemporáneas, el componente burocrático ha sido un actor de reparto, poco reconocido, pero sin el cual no se explicaría su historia de éxito. Los países desarrollados, ya sea que transitaron de autoritarismos a democracias, de naciones preindustriales a industrializadas, lo han logrado, en buena medida, gracias a sus burocracias, que les permitieron construir Estados fuertes. No existe un solo gobierno importante en el mundo que no tenga tras de sí una burocracia que le dé soporte institucional.

Hoy en día, países tan disímbolos como la China comunista o la Inglaterra post-Brexit descansan en burocracias altamente profesionales que les permiten desplegar sus políticas públicas. A pesar de la variedad de regímenes que existen en el mundo, todos los países desarrollados cuentan con un cuerpo administrativo consolidado que les imprime estabilidad política y permite la gobernabilidad. Los aparatos burocráticos son, para decirlo en una nuez, el sostén de los Estados contemporáneos, independientemente de su signo político.

Problemas críticos

Federalismo fiscal y descentralización: fuera del centro

Resulta imposible imaginar el futuro de las administraciones públicas estatales sin hacer referencia a la administración pública federal. La suerte de las burocracias subnacionales está atada a la suerte de la burocracia nacional: lo que suceda en las próximas décadas en el ámbito nacional determinará, en gran medida, lo que ocurra en los niveles estatal y municipal. Aunque México sea un federalismo, lo cierto es que la alta dependencia de los estados respecto del centro les impide que puedan de-

sarrollarse como gobiernos plenamente soberanos. A pesar de la retórica descentralizadora, lo cierto es que el Gobierno de la República concentrará más funciones que le corresponderían a las entidades federativas. Al menos así ha sido la tendencia en las últimas décadas.

En un contexto de federalismo centralista como el mexicano, el futuro de la burocracia de un estado como Jalisco no será muy distinto que el del resto de administraciones públicas del país. En ese sentido, el futuro de la administración pública federal trazará la trayectoria de las burocracias estatales en cuanto a las transformaciones más significativas, aunque los estados podrían divergir antes que converger. En efecto, la diversidad regional y la desigualdad institucional entre entidades federativas podrían exacerbarse en las próximas décadas, lo cual generaría brechas que separen aun más los niveles de desarrollo de los estados del país.

Por su trayectoria y potencial, el estado de Jalisco sería uno de los estados que podría afianzar su posición avanzada en el tablero nacional. Excepto en cuestiones como justicia, seguridad y Estado de derecho, en el resto de los indicadores de Jalisco se ubica en el primer tercio de estados del país. En lo que se refiere a las capacidades institucionales del gobierno estatal, Jalisco es una de las entidades más desarrolladas. En particular, el Gobierno de Jalisco es uno de los más desarrollados, por lo que en las siguientes décadas habría que esperar que se mantenga la misma tendencia.

Sin embargo, desde hace algunos lustros, pero particularmente en lo que va de este sexenio, ha surgido un movimiento —desde luego impulsado desde el por partido en el Gobierno del estado— que pugna por la revisión del pacto fiscal, aduciendo que Jalisco merece un mejor trato de la Federación que se traduce en mayores transferencias fiscales. Esta iniciativa ha ido incorporando diversos sectores y actores locales que se han sumado al reclamo federalista, al punto de que se aprobó una legislación estatal que obliga al Ejecutivo del estado a revisar los términos del convenio de coordinación fiscal cada seis años. Aunque el estado por sí solo no tiene la facultad ni el poder para modificar el convenio, es alentador que exista la intención, al menos de una de las partes, de revisar la relación fiscal del estado con la Federación.

Más allá de distintos esfuerzos más retóricos que reales, como la consulta popular del pacto fiscal o las mesas de análisis del federalismo fiscal, lo cierto es que el Gobierno del estado, con el respaldo del Congreso local, ha emprendido una estrategia de revisión del federalismo

mexicano. Desde luego que para revisar el Sistema de Coordinación Fiscal mexicano se requiere del concurso de la mayoría de las entidades federativas y, sobre todo, del Gobierno federal. La Federación, como las sumas de los gobiernos federales y estatales, es la única instancia posible para modificar el pacto fiscal de México. Sin embargo, la resistencia del centro y la renuencia de los gobiernos estatales dificultan la revisión del sistema, que data de hace décadas.

No obstante, la insuficiencia presupuestal de la mayoría de los gobiernos estatales, sin importar el signo político de que se trate, tenderá a producir reclamos por mayores recursos. El desequilibrio fiscal provocará un reclamo federalista. En las décadas por venir probablemente se produzcan crisis fiscales, que obligarán al Gobierno federal a abrir la discusión en torno al pacto fiscal. En esa coyuntura, Jalisco sería uno de los estados con mayores capacidades institucionales para hacerse cargo de facultades tributarias, pues ya ha creado, al menos en la ley, un sistema recaudatorio propio. Si en los siguientes años Jalisco implementa un sistema estatal tributario estará en condiciones de reclamar no solo mayores transferencias fiscales, sino impuestos para recolectar.

Con un sistema propio de tributación, Jalisco podría no solo enfrentar en mejores condiciones posibles futuras crisis fiscales, sino, en tiempos de crecimiento, aumentar su recaudación tanto local como federal en el estado. El espacio fiscal para el estado, entendido como el potencial recaudatorio, es enorme, comenzando por el cobro de impuestos como la tenencia vehicular u otros tributos de origen estatal. Si Jalisco lograra revertir la alta dependencia fiscal respecto de la Federación, no solo contaría con mayores recursos propios, sino que estaría en condiciones más propicias para reclamar mayores recursos fiscales de la Federación. En la medida en que Jalisco haga un mayor esfuerzo fiscal, como la relación entre ingresos propios e ingresos totales, en esa misma medida podría ser una de las entidades federativas que logren aumentar su presupuesto fiscal en la República.

Sostenibilidad y medioambiente: la escasez

La crisis climática que afecta al mundo entero se ha vuelto una prioridad de todos los gobiernos del orbe. Pese a todo, los gobiernos nacionales no podrán enfrentar los efectos del cambio climático por sí solos, sino que tendrán que involucrar a todos los gobiernos subnacionales. En el

caso de México, el Gobierno federal no cuenta con las capacidades institucionales suficientes para hacer frente a todos los efectos de la crisis medioambiental, que van desde la escasez del agua hasta la deforestación, pasando por inundaciones, incendios, sequías y muchos otros eventos climáticos anómalos.

En ese sentido, los gobiernos estatales tendrán que implicarse de lleno en la mitigación de los efectos del cambio climático, pues serán las autoridades regionales o locales las afectadas directamente. Hasta hace no mucho, los asuntos relacionados con el medio ambiente eran responsabilidad casi exclusiva del Gobierno federal. De manera residual, casi simbólica, los estados coadyuvaban con el Gobierno federal. Con la aceleración de los efectos de la crisis climática, los gobiernos estatales están teniendo que atender asuntos que antes prácticamente no atendían. Este involucramiento acelerado ha obligado al Gobierno del estado a crear áreas que no existían, como la Agencia Estatal de Energía, y ampliar otras ya existentes.

De acuerdo con la literatura sobre administración pública, las burocracias tenderán a volverse más sostenibles en sí mismas y más orientadas a la sustentabilidad. Eso significa que las administraciones públicas se tornarán más ecológicas, reduciendo su huella de carbón, al mismo tiempo que ampliarán sus áreas administrativas encargadas del medio ambiente. En ese sentido, el Gobierno de Jalisco tenderá a tomar medidas que afecten la configuración de la administración pública estatal, como por ejemplo la cogeneración de energías renovables en sus instalaciones, la sustitución de sus flotillas de vehículos por no contaminantes, la optimización de insumos de sus oficinas, entre muchos otros cambios. La administración pública estatal tendrá que reformarse para adaptarse a las exigencias del cambio climático, obligando paulatinamente al resto de administraciones públicas del estado a que hagan lo propio. Se exigirá que los gobiernos sean modelo de referencia en las transformaciones institucionales y organizacionales que contribuyan a la mitigación climática.

Al mismo tiempo, la tendencia de las burocracias subnacionales será hacia la creación, ampliación y consolidación de las áreas administrativas responsables de la gestión de los recursos naturales, la mitigación de los efectos del cambio climático y la seguridad humana y alimentaria. Las administraciones públicas locales tendrán que convertirse en agentes responsivos frente a las emergencias derivadas de la crisis climática que afecte a la población.

Metropolización y ciudades: nuevos gobiernos metropolitanos

La división político-administrativa del país cambiará cuando la realidad rebase por completo a los municipios. El municipio, como institución, terminará transformándose en una demarcación más flexible que le permita tener viabilidad frente a los crecientes retos de los servicios públicos municipales. Muchos municipios desaparecerán, se fusionarán o se transformarán en nuevas demarcaciones administrativas, como una estrategia que les permita atender las demandas sociales de sus localidades. Esto será particularmente cierto en las ciudades, donde los gobiernos municipales tenderán a fusionarse para convertirse en gobiernos metropolitanos.

En el caso del Área Metropolitana de Guadalajara, la creación de un gobierno metropolitano será antes que en el resto de las ciudades del estado, donde los municipios históricos conservarán funciones de representación política pero cederán sus atribuciones de gestión de servicios públicos (Ramió, 2015). Se constituirán instancias supramunicipales que atiendan las demandas sociales no solo de la ciudad, sino de la región metropolitana, lo que provocará una demanda de mayor involucramiento social y una transformación de la representación social. La Guadalajara metropolitana será una ciudad que gravite en torno al doble de los municipios que hoy contiene, por los fenómenos de conurbación, *commuting* e integración.

Desarrollo social y humano: los nuevos retos demográficos

En un futuro cercano el bono demográfico será historia. Hacia 2050 la población de México se habrá estabilizado en cerca de 150 millones de habitantes, con una pirámide poblacional cuasi invertida por el envejecimiento. El estado de Jalisco alcanzaría casi los diez millones de habitantes según estimaciones oficiales. Este cambio demográfico obligará a los gobiernos del país a responder a muchos retos sociales nuevos, aunados a los ya existentes. Las demandas sociales por servicios públicos se dispararán exponencialmente en el país, no solo en términos de su volumen sino en su diversidad y complejidad. Los gobiernos no solo tendrán que combatir la pobreza, que quizá pueda reducirse pero no erradicarse por completo, sino que tendrán que atender un conjunto de demandas sociales que resulten del envejecimiento demográfico, como los cuida-

dos, y cuestiones de salud emocional, así como enfermedades mentales, cuestiones hoy poco entendidas y menos atendidas. Las desigualdades, en plural, serán otro de los mayores retos del gobierno del futuro, pues los avances tecnológicos, aunados al inequitativo desarrollo económico, ensancharán las brechas sociales y económicas entre los mexicanos. México será un país más desigual y, por ende, Jalisco también.

Este reto nacional implicará un esfuerzo monumental de todos los gobiernos, donde los estados jugarán un papel clave en la contención de las demandas sociales en sus regiones y localidades. Los gobiernos estatales enfrentarán los efectos de la desatención del Gobierno federal, que se verá rebasado en sus capacidades de respuesta. En ese sentido, la tendencia será hacia la creación y ampliación de las áreas de la administración pública estatal que atiendan este tipo de demandas sociales y provean este tipo de servicios públicos. Será tal la demanda social agregada, que el déficit de atención de las administraciones públicas del país será enorme, provocando que se genere una oferta de servicios por el sector privado ante la insuficiencia del Estado mexicano para atender las cuestiones sociales.

Inteligencia artificial y automatización: la apuesta futura

Desde los primeros intentos de la implementación de los principios de la Nueva gestión pública (NGP) en las administraciones públicas en México hace más de tres décadas y de las primeras nociones del gobierno digital y el gobierno electrónico, hasta el presente los resultados y avances son diferenciados. Mientras que en términos de modelos de gestión pública se han incluido cuestiones como la Gobernanza o el Nuevo Servicio Público, al menos discursivamente, en relación con la tecnologización de los servicios públicos y de diferentes procesos políticos y administrativos aún queda mucho por avanzar.

Mientras que la tecnología avanza y genera tanto innovadoras soluciones a problemas o necesidades de la vida cotidiana y hasta genera otras que no conocíamos, y mientras que a la par surgen más aplicaciones, los servicios bancarios y financieros se digitalizaron y podemos resolver casi todos los aspectos de nuestra vida desde nuestro celular, tableta o computadora, las administraciones públicas y sus burocracias en México parecen seguir en aquella época de la incipiente NGP, discutiendo sobre si digitalizar ciertos documentos o convertir servicios de alta demanda para proveerlos en línea.

En Jalisco, diversos trámites de alta demanda, como renovación de licencias, certificados de nacimiento y trámites relacionados con el registro civil, padrón y licencias o acceso a la justicia continúan sin ser totalmente digitales. Esto por detrás de otros estados en los que diversos trámites ya son por completo en línea y a pesar de haber pasado por la pandemia por la covid-19, que se convirtió en un impulso para hacer disponibles en formato digital diversos trámites y servicios.

El reto en el futuro ya ni siquiera será sobre si los trámites, servicios y procesos administrativos e incluso políticos serán en línea, sino que la inteligencia artificial (IA) y la automatización como formas de suplir las funciones que realiza una persona o varias por uno o diversos programas se utilizarán para tomar decisiones y proveer bienes y servicios públicos, así como resolver los problemas que aquejan a la sociedad. Decisiones como las de compras o adquisiciones públicas, obra pública e inversión en infraestructura podrían ir más allá de las compras o contratos abiertos o *blockchain*, para convertirse en totalmente automatizadas, permitiendo que quizá se eliminen el engaño, el fraude, los sobornos y la corrupción, siempre y cuando la programación y los algoritmos utilizados no sean corrompidos de origen.

La IA y la automatización no solo supondrán un beneficio, ahorros y reducción de la corrupción, sino que también se podrían traducir en una reducción del aparato burocrático al permitir la fusión de áreas, dependencias, procesos, trámites, así como la eliminación de puestos y burócratas, no solo en las áreas administrativas, sino también en la procuración e impartición de justicia, los procesos legislativos y hasta la política.

Evolución y escenarios para el año 2050

Escenario 1: tendencial

Después de las elecciones presidenciales de 2024, Morena se consolidó como la primera fuerza política del país: no solo ganó la Presidencia, sino que también obtuvo la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión, además de siete de las nueve gubernaturas en el mismo proceso electoral. Jalisco, junto con Guanajuato, se mantuvieron como bastiones de la oposición. Morena logró alcanzar casi la totalidad de las gubernaturas en los siguientes sexenios, refrendando su carácter de partido hegemónico.

Durante la siguiente década, y hasta las elecciones presidenciales de 2036, Morena se mantuvo en el poder a nivel federal y en la mayoría de los estados de la república. Con su retórica populista y su amplia base popular, cimentada en la entrega de apoyos económicos en forma de programas sociales, este partido logró ganar tres elecciones presidenciales consecutivas, algo que no se había visto desde los tiempos del priismo hegemónico de la segunda mitad del siglo XX.

Para toda una generación de mexicanos, en la mayoría del país no se conoció otro partido y otro proyecto político que no fuera Morena. Tres sexenios más tarde, sin embargo, tras el desgaste del partido en el poder, el otrora partido hegemónico fue perdiendo bastiones hasta perder el poder. Como resultado de una serie de descontentos y protestas en distintas zonas y ciudades del país debido a las malas gestiones, a la falta y deficiencias en los servicios públicos básicos, a la precariedad de las condiciones de trabajo y bajos sueldos, al aumento de la pobreza y la desigualdad, y al incremento de la violencia y la delincuencia, que nunca terminaron de resolverse del todo, Morena fue perdiendo elecciones.

La debacle del régimen morenista se explica en gran medida por su modelo de gestión pública y visión de la burocracia, desde su primer sexenio la autoproclamada Cuarta Transformación dejó claro que estaba en contra de los llamados tecnócratas, es decir, aquellos servidores públicos que tuvieran una formación altamente técnica, principalmente en universidades extranjeras o con estudios de posgrado y asociados al modelo económico neoliberal. Asimismo, se favorecían la lealtad y otras cualidades como ser honesto antes que la preparación o capacidad para ejercer cualquier cargo en la administración pública. Este sesgo en la administración pública federal y en la mayoría de los estados provocó una erosión en las capacidades institucionales de los gobiernos del país.

Esta visión sobre cuáles tenían que ser los requisitos para ocupar cualquier cargo público o posición dentro de la burocracia mexicana fue minando lo que se había construido durante las décadas anteriores a este modelo, en el que se buscaba contar con una administración pública eficiente, eficaz, preparada, orientada a metas y resultados, esto mediante esfuerzos por consolidar servicios profesionales de carrera en diversas áreas del Gobierno, como en el Servicio de Administración Tributaria (SAT) o la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), que fueron desmantelados.

Con el paso de los años, los burócratas pasaron a ser personas que eran caracterizadas por ser obedientes y leales al régimen, pero poco

capacitados para ejercer las funciones de los cargos que desempeñaban, esto se tradujo en una crisis de gobernabilidad dado que el Gobierno federal fue cada vez más incapaz de realizar sus funciones y así cumplir con su mandato legal y con lo que la población esperaba como resultados. Esto significó un problema mayor en los gobiernos estatales, pero aun más sobre aquellos que eran gobernados por la oposición al régimen, dado que se rehusaban a replicar esta visión clientelar y sumisa de la administración pública.

Jalisco se convirtió hacia el 2050 en una suerte de refugio o santuario de los burócratas profesionales, lo cual significó una presión adicional sobre las capacidades del Gobierno para soportar a tal número de servidores públicos altamente capacitados, pero al mismo tiempo consolidó a una administración preparada para afrontar los retos, como la reconfiguración de las ciudades metropolitanas, la escasez de recursos naturales, las crisis medioambiental, la desigualdad socioeconómico o la inseguridad pública. Jalisco fue uno de los estados que se benefició de la desinstitucionalización de la administración pública federal.

Hacia finales del sexenio del gobernador Enrique Alfaro Ramírez (2018-2024) la población era de poco más de ocho millones de habitantes (INEGI, 2021a) y el número de servidores públicos total era de alrededor de 230 302 (INEGI, 2021b, c, d, y 2022a, b, c); 148 244 en el Poder Ejecutivo, 3 163 en el Poder Judicial, 928 en el Poder Legislativo y 77 572 en los municipios. Este número de servidores públicos mantuvo un ritmo de incremento superior en términos proporcionales que la población, que pasó de 8 348 151 en 2020 a 9 740 860 en 2050. En gran medida esto se explica porque Jalisco se convirtió en un polo de atracción para servidores públicos despedidos de la administración pública federal, dado que la visión del Gobierno federal era expulsar a los servidores públicos capacitados y sustituirlos con militantes de partido y personas leales, provenientes de sus bases, como estrategia de empleo. Fue hasta finales de los años cuarenta del siglo XXI que la población comenzó a estabilizarse, en gran medida debido a las altas tasas de infertilidad, la no fecundidad y la inversión de la pirámide poblacional, lo cual también significó una estabilización de la burocracia local a pesar de la alta demanda insatisfecha en cuanto a los servicios públicos.

Estos incrementos poblacionales antes de la estabilización trajo como resultado una burocracia más obesa para el Gobierno de Jalisco y a la vez más vieja, en el sentido de que dichos burócratas rebasaban los cincuenta años de edad, lo que condujo a un reto mayúsculo para el

sistema de pensiones de Jalisco, ya que la capacidad de dicha institución para pagar las pensiones de los trabajadores se encontraba rebasada desde la segunda década del siglo XXI, lo cual puso a decenas de miles de trabajadores del Gobierno en una posición de no jubilarse con tal de mantener sus puestos y sueldos. Esto supuso también un deterioro de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos.

El resultado hacia el 2050 de esta situación fue la reducción del aparato gubernamental, ya que con el paso del tiempo dichos trabajadores fueron falleciendo y no existieron jóvenes o más personas de menor edad que los suplantarán, por lo que se redujo el número total de burócratas, lo que llevó a nuevos retos sobre el cumplimiento de las funciones del Gobierno y la provisión de servicios a una población también altamente envejecida. Esta época de envejecimiento demográfico también supuso el achicamiento de la burocracia.

La administración pública estatal y los gobiernos municipales, sobre todo del Área Metropolitana de Guadalajara, se enfrentaron durante estos años a presiones presupuestales para mantener las nóminas de los servidores públicos, que iban en aumento a la par de la demanda de provisión de bienes y servicios públicos ante la escasez de los mismos, como el agua, y la incapacidad operativa, económica y administrativa para satisfacer las demandas de toda la población. Esto orilló a los gobiernos a simplificar la administración mediante la digitalización de más trámites y servicios, pero a la vez fueron renuentes a utilizar nuevas tecnologías como la IA o la automatización y continuaron descargando la mayor parte del trabajo en personas dado que se contaba con un alto número de burócratas que era imposible reducir por cuestiones sindicales, político-partidistas y de derechos laborales.

Escenario 2: deseable

El proceso electoral de 2024 pasó a la historia como altamente competitivo y de sorpresas. Durante los años anteriores a la elección se creía que Morena tenía todos los elementos para asegurar el triunfo en la Presidencia y en los nueve estados que hubo elecciones para gobernadores. Sin embargo, desde las precampañas surgieron sorpresas y la oposición logró consolidar un candidato que logró aglutinar el descontento de millones de ciudadanos con los resultados del gobierno de López Obrador, sobre todo en materia de inseguridad, salud y falta de oportunidades. Morena ganó la Presidencia por un escaso margen de apenas un punto

porcentual, lo que llevó la contienda electoral a los tribunales; finalmente el fallo fue para el oficialismo, consolidando al obradorismo en el Gobierno federal. Sin embargo, la oposición ganó la mayoría en ambas cámaras, lo cual permitió que se produjera un gobierno dividido donde el Poder Ejecutivo perdió el control del Legislativo.

En Jalisco, el partido en el poder también ganó las elecciones, después de un desgaste de casi una década, pero perdió la mayoría en el Congreso local. La popularidad del nuevo partido en el poder no se explicaba bajo la misma lógica clientelar de apoyos mediante programas sociales, sino por el hartazgo de los ciudadanos jaliscienses ante los resultados en materia de seguridad, provisión de servicios públicos básicos, movilidad, desapariciones y los altos costos de la vivienda y las rentas por la especulación inmobiliaria. Movimiento Ciudadano (MC) gobernó Jalisco hasta el 2030, pero sin una mayoría legislativa, fue remplazado por Morena, que gobernó el estado durante los años treinta con una lógica distinta al de su predecesor en la Presidencia de la República.

Estos gobiernos sentaron las bases de una administración pública más eficaz, orientada a resultados pero con un aspecto distinto, cercana a los ciudadanos y sus problemáticas. Fue atinada al combinar dos elementos clave, la profesionalización de sus servidores públicos junto con la ciudadanización de las políticas y programas públicos. Durante esa época se aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera de Jalisco y sus Municipios, así como su reglamento, y se creó el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos, el cual cumplió veinte años en 2050, consolidando una estrategia de largo plazo que consideraba aspectos como las designaciones, el ingreso, promoción, capacitación, permanencia, separación y jubilación de los burócratas para todos los puestos públicos, en lo que se consideró una reforma de gran calado que tomaba en cuenta las previsiones sobre el aumento poblacional y el envejecimiento de las personas habitantes del estado. Jalisco se convirtió en un referente nacional en administración pública.

Además de estas reformas se dieron otros avances en lo que se conoció como el programa “La administración pública del siglo XXI”, se reevaluaron las funciones de los distintos órdenes de gobierno en el estado, las dependencias, los organismos e instituciones de las administraciones públicas estatal y municipales. Se reorientaron las funciones de los distintos entes gubernamentales bajo una lógica de transversalidad y horizontalidad de los problemas públicos y trabajo sistémico entre dichos entes, con tal de atender los problemas públicos desde una visión

multidimensional. Esto provocó un rediseño de los presupuestos no por ente público sino por problemas y programas y de los mandatos legales de las instituciones gubernamentales.

Asimismo, se transitó a un modelo híbrido del servicio público en el que muchas áreas, sobre todo aquellas de carácter técnico, comenzaron a operar remotamente y solo aquellas de atención a los ciudadanos quedaron de forma presencial, flexibilizando los esquemas laborales, promoviendo la salud mental de los burócratas, contribuyendo al medio ambiente y generando ahorros de gastos operativos. Además de esto, hacia la tercera década del siglo XXI se aprobó a nivel nacional la jornada laboral de cuatro días, con tres días de descanso, y se ampliaron otros derechos laborales que también incluyeron a los servidores públicos.

La digitalización de la burocracia, de los trámites, servicios, archivos y procesos administrativos y de gestión dio paso a una burocracia en línea y conectada, en la que se aprovecharon las tecnologías, aplicaciones y *software* disponible para crear soluciones que mejoraron la eficiencia y eficacia gubernamental, esto les permitió a los ciudadanos una autogestión de los servicios que más utilizan, así como dar seguimiento a reportes y denuncias. Aunado a esto, se dio paso a la IA en procesos como compras, licitaciones y obras públicas, seguridad pública y soluciones para distintas problemáticas, así como la automatización de un sinnúmero de procesos administrativos sobre todo en áreas de procuración e impartición de justicia.

Escenario 3: catastrófico

En los últimos treinta años, México ha vivido uno de los gobiernos autoritarios, populistas y conservadores más eficaces en América Latina. La intromisión de Andrés Manuel López Obrador en la elección de 2024 marcó el inicio del gobierno de casi treinta años de Morena, en el que el expresidente fue el hombre fuerte del país. López Obrador gobernó, por medio de varios presidentes que impuso, hasta su muerte en 2034. Para entonces y hasta ahora el poder de los militares se acrecentó a tal grado que tienen el control de la mayoría de las actividades estratégicas del Gobierno y mantienen un control político y social rígido. Esto comenzó desde el primer periodo de López Obrador en 2018, cuando se duplicó el presupuesto a las Fuerzas Armadas y se les encomendaron cientos de responsabilidades civiles. Los poderes Legislativo y Judicial están

totalmente supeditados al Ejecutivo y los organismos constitucionales autónomos fueron eliminados, de suerte que el control político del aparato burocrático es totalmente centralizado.

La burocracia, como se conoció hacia finales del siglo XX y principios del XXI, dejó de existir cerca del 2030, después de despidos masivos de funcionarios y la pauperización de la burocracia. El régimen fue sustituyendo a los servidores públicos por los servidores de la nación, reemplazando a los funcionarios técnicos por gestores leales. El Gobierno está desde entonces en manos de personas cuyas principales cualidades son la obediencia y la austeridad. Los valores que rigen a la burocracia, así como sus objetivos tienen que ver con mantener al partido hegemónico en el poder; esto se logró mediante estrategias de restricción de ingresos, prohibiciones laborales y presión política.

La educación se convirtió en el brazo adoctrinador del régimen, impartiendo contenidos incorrectos e imprecisos en todos los niveles educativos, se restringió el acceso a ciertos contenidos de internet y cualquier forma de comunicación que permitiera refutar la información provista desde el poder. Desapareció el fomento a las ciencias por ser consideradas neoliberales, al servicio del capitalismo. La investigación científica se redujo fuera y dentro del sector público, acentuando la dependencia tecnológica del país, algo contrario al ideal de una soberanía científica del país.

La burocracia se enfocó desde entonces al reparto masivo, en todos los rincones del país, de transferencias económicas mediante programas sociales, los cuales pasaron a ser la principal fuente de ingresos entre la población más pobre, dado que durante estas tres décadas desapareció la inversión extranjera directa, se perdieron millones de fuentes de empleo y decenas de miles de empresas cerraron. El desempleo aumentó exponencialmente, de suerte que el Gobierno también se convirtió en un empleador central de la economía. Las principales fuentes de ingresos del Gobierno para mantener dichos programas son la explotación de los recursos naturales y minerales, dado que esta estrategia terminó con el petróleo en la mitad de la década de los años treinta.

Jalisco es gobernado por Morena desde 2030, año en el que el partido en el poder consolidó la mayoría de estados bajo su égida. La hegemonía se había logrado en 2027 con los estados de San Luis Potosí, Querétaro, Nuevo León, Chihuahua y Aguascalientes. Jalisco fue de los estados más afectados con la caída de la inversión extranjera directa, ya que se perdieron empleos y esto hizo dependientes a cientos de miles de personas

de los programas sociales. La burocracia en Jalisco adoptó los valores y objetivos de la administración pública federal, y desde entonces se opera en un sistema altamente centralista en el que los gobernadores y las administraciones públicas estatales, así como los municipios, siguen órdenes de manera estricta desde el poder central. Los estados pasaron de ser relativamente autónomos a una suerte de dependencias federales encargadas de la implementación de los programas sociales y de seguridad del Gobierno de la República.

Ante la incapacidad de los gobiernos en el estado de proveer los servicios públicos de manera oportuna y eficaz, distintas zonas del Área Metropolitana de Guadalajara que existían a principios del siglo XXI desaparecieron, debido a que los efectos del cambio climático terminaron con ellas y no pudieron ser reconstruidas ante la crisis de ingresos estatales por la caída en los empleos y el centralismo fiscal y económico. En el 2050 solo pueden acceder a servicios públicos de manera completa aquellos que pertenecen a la élite en el poder y en segundo lugar los servidores de la nación, ya que no existe agua suficiente, drenajes, alcantarillados, vivienda y alimentos para todos los demás.

Conclusiones y recomendaciones de política

Como uno de los pilares del Estado moderno, la administración pública es un elemento constitutivo de la gobernabilidad futura. En los ejercicios de prospectiva se suele dejar de lado a la burocracia, pues se asume que por su carácter estable se comportará de la misma forma. En efecto, las burocracias tienden a mantenerse en el tiempo relativamente estables, a pesar de los vaivenes políticos o de las coyunturas históricas.

Sin embargo, la alta estabilidad institucional de las burocracias no es estática. También las administraciones públicas cambian en el tiempo. En el caso mexicano, el cambio burocrático será menos pronunciado y más lento que el cambio político, pero se producirá un cambio profundo en la administración pública. Ese cambio, que ocurrirá a nivel nacional, se reproducirá en cascada en todos los órdenes de gobierno de forma paulatina pero constante. El cambio político, que supondrá alternancias y regresiones democráticas, permeará en todas las burocracias del país.

En ese sentido, Jalisco no será la excepción ni se mantendrá al margen del cambio político del país. La administración pública estatal amortiguará los vaivenes políticos, pero no podrá contener los cambios de la

nueva realidad política nacional. Sobre todo, porque la administración pública estatal, como las de los demás estados del país, es una burocracia poco institucionalizada. Al no existir un servicio civil de carrera, ni una cultura política administrativista, la burocracia es particularmente vulnerable a los embates desde el poder político. Esta fragilidad institucional hace de la administración pública un atractivo botín político de los partidos políticos y grupos de poder.

La captura de las instituciones públicas, la corrupción política, la partidización de la vida pública, la politización de los servidores públicos son algunas de las amenazas externas a la burocracia. La pauperización de los salarios públicos, los límites al derecho a la sindicalización y la defensa del empleo público, la restricción de derechos, beneficios y condiciones laborales de los funcionarios públicos son algunas de las amenazas internas a la burocracia. Por ambos frentes, el interno y el externo, la administración pública está bajo permanente acecho. El futuro de la administración pública no es promisorio, aunque acaso esperanzador, en el sentido de que siempre existirán funcionarios íntegros, comprometidos y competentes que hagan correctamente su trabajo pese a las condiciones adversas. El servicio público es una vocación, no solo una institución.

ChatGPT (2023) sobre el futuro de la burocracia en Jalisco:

Puedo mencionar algunas consideraciones generales que podrían afectar la burocracia en Jalisco en el futuro:

Desarrollo económico y tecnológico: el futuro de la burocracia en Jalisco podría estar influenciado por el desarrollo económico y tecnológico de la región. Si continúa creciendo como un importante centro industrial y tecnológico, es posible que se requieran mejoras en la administración pública para adaptarse a las necesidades cambiantes.

Políticas y liderazgo: las políticas gubernamentales y el liderazgo en Jalisco serán determinantes para el futuro de la burocracia. Los enfoques hacia la transparencia, la modernización y la lucha contra la corrupción podrían tener un impacto significativo en la forma en que funciona la administración pública en el estado.

Participación ciudadana: la participación ciudadana y la demanda de una administración más eficiente y transparente podrían influir en los esfuerzos para mejorar la burocracia en Jalisco. Los ciudadanos y la sociedad civil pueden ejercer presión para impulsar reformas y cambios en la administración pública.

Colaboración y descentralización: la colaboración entre diferentes niveles de gobierno y la descentralización de ciertas funciones administrativas podrían ser factores importantes para mejorar la burocracia en Jalisco y acercar los servicios gubernamentales a las comunidades locales.

Desafíos específicos: al igual que en otros lugares, Jalisco puede enfrentar desafíos específicos relacionados con la corrupción, la burocracia excesiva y la falta de eficiencia en los trámites administrativos. Identificar y abordar estos problemas será fundamental para mejorar la gestión pública en el estado.

Es importante tener en cuenta que el futuro de la burocracia en Jalisco dependerá de una serie de factores internos y externos que puedan surgir después de septiembre de 2021. Para obtener información más actualizada sobre este tema, te recomendaría buscar fuentes confiables y actualizadas relacionadas con el gobierno y la administración pública en Jalisco, México.

Referencias

- CEJUDO, G. M. (2020) [2016]. *Democracia y burocracia*. (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, 35). Instituto Nacional Electoral. <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2021/02/CDCD-35.pdf>
- INEGI. (2021a). *Censo de Población y Vivienda 2020*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#Tabulados>
- INEGI. (2021b). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021*. <https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/#Tabulados>
- INEGI. (2021c). *Censo Nacional de Poderes Legislativos Estatales 2021*. <https://www.inegi.org.mx/programas/cnple/2021/>
- INEGI. (2021d). *Censo Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales Estatal 2021*. <https://www.inegi.org.mx/programas/cntaipdpe/2021/>
- INEGI. (2022a). *Censo Nacional de Gobiernos Estatales 2022*. <https://www.inegi.org.mx/programas/cnge/2022/>
- INEGI. (2022b). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2022*. <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2022/>
- INEGI. (2022c). *Censo Nacional de Derechos Humanos Estatal 2022*. <https://www.inegi.org.mx/programas/cndhe/2022/>
- Instituto de Información Estadística y Geografía del Estado de Jalisco. (2018). *Resultados para Jalisco de las Proyecciones de la Población de México y las*

- Entidades Federativas 2016-2050*. <https://ieeg.gob.mx/strategos/resultados-para-jalisco-de-las-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-las-entidades-federativas-2016-2050/#:~:text=100%20del%20femenino.-,Se%20espera%20que%20para%202030%20Jalisco%20tenga%209%20millones%20103,9%20millones%20740%20mil%20860>.
- OpenAI. (2020). *Language models are few-shot learners*. ChatGPT (versión 3.5). Openai.com. <https://chat.openai.com/>
- OpenAI. (2023). *El futuro de la burocracia en México y Jalisco*. ChatGPT (versión 3.5). Openai.com. <https://chat.openai.com/c/2a23df48-6c0e-407d-b469-c2a8310bbb96>
- RAMÍO, C. (2015). *La administración pública del futuro*. GIGAPP. <https://www.gigapp.org/index.php/comunidad-gigapp/publication/show/2050>
- RAMOS, C. y Guy Peters, B. (2021). Presente y futuro de la administración pública en América Latina. *Estado Abierto. Revista Sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas*. <https://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/view/266>

Jalisco a futuro 2050

Jalisco mañana



Eje 2. Cohesión social para el desarrollo



Ricardo Villanueva Lomeli
Rectoría General

Héctor Raúl Solís Gadea
Vicerrectoría Ejecutiva

Guillermo Arturo Gómez Mata
Secretaría General

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

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

Sayri Karp Mitastein
Dirección de la Editorial

Primera edición, 2024

Coordinación general
César Omar Avilés González

Coordinación académica y edición
Adrián Acosta Silva
Sandra Judith Gómez González

© **Textos**

César Omar Avilés González, Adrián Acosta Silva, Mauricio Merino Huerta, Paula Ramírez Höhne, Héctor Raúl Solís Gadea, Mónica Montañó Reyes, Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez, David Gómez Álvarez Pérez, María Azucena Salcido Ledezma, Gilberto Ramón Guevara Niebla, Edson Eduardo Navarro Meza, Juan Carlos Silas Casillas, Jordi Planas Coll, José Navarro Cendejas, María Isabel Enciso Ávila, Dulce María Zúñiga Chávez, Francisco Estrada Medina, Cristina Guadalupe Palomar Vereá, Enrique Provencio Durazo, Antonio Sánchez Bernal, Moisés Alejandro Alarcón Osuna, Carlos Eduardo Barba Solano, César Augusto Ricardi Morgavi, José Igor Israel González Aguirre, David López García, Luz Orieta Rodríguez González, Francisco Javier López Ballesteros, Nancy García Vázquez, Antonio Ruiz Porras, Javier Emmanuel Anguiano Pita, María Julia Carabias Lillo, Sergio Graf Montero, Eduardo Santana Castellón, Patricia Noemi Vargas Becerra, Edith Yolanda Gutiérrez Velázquez, Alejandro Isidoro Canales Cerón, Alfredo de Jesús Celis de la Rosa, Enrique Cabrero Mendoza, Claudia del Carmen Díaz Pérez, Yolanda Martínez Mancilla, Sandra Judith Gómez González, Sergio López Ayllón, José Antonio Caballero Juárez, Jorge Ramírez Plascencia, Marcos Pablo Moloznik, Arturo Villarreal Palos.

 **CENTRO DE ESTUDIOS
ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO**

César Omar Avilés González
Dirección

Adrián Acosta Silva
**Coordinación del proyecto
Jalisco a Futuro**

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

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

D.R. © 2024, Universidad de Guadalajara



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

www.editorial.udg.mx
publicaciones.udg.mx

ISBN Obra completa 978-607-581-189-5
ISBN Vol. II. 978-607-581-191-8

Mayo de 2024

Hecho en México
Made in Mexico

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

Índice

- 9** **Presentación**
César Omar Avilés González
- 11** **Introducción. Jalisco 2050: una política para el futuro**
Adrián Acosta Silva
- 39** **Eje 1. Gobierno eficiente y política democrática**
- 43** **Escenarios imaginarios sobre el futuro del gobierno y la democracia**
Mauricio Merino Huerta
- 65** **El expediente electoral de Jalisco**
Paula Ramírez Hóhne
- 87** **El futuro de la democracia no está escrito**
Héctor Raúl Solís Gadea
- 115** **Los partidos políticos**
Mónica Montaña Reyes
- 141** **El futuro del gobierno digital**
Edgar A. Ruvalcaba-Gómez
- 171** **El futuro de la burocracia**
David Gómez-Álvarez
Azucena Salcido
- 189** **Eje 2. Cohesión social para el desarrollo**
- 193** **Educación y cohesión social**
Gilberto Guevara Niebla
- 211** **¿Está maldito el futuro de la educación media y superior en Jalisco?**
Eduardo Navarro Meza

- 243 La educación básica**
Juan Carlos Silas Casillas
- 277 La relación entre educación y trabajo**
Jordi Planas Coll
José Navarro Cendejas
María Isabel Enciso Ávila
- 315 Perspectivas de las políticas culturales**
Dulce María Zúñiga
Francisco Estrada
- 331 El orden de género del futuro**
Cristina Palomar Vereá
-
- 365 Eje 3. Prosperidad y bienestar**
- 369 El futuro económico de México**
Enrique Provencio Durazo
- 393 Perspectiva de la economía**
Antonio Sánchez Bernal
Moisés Alarcón Osuna
- 423 El futuro de las desigualdades**
Carlos Barba
César Augusto Ricardi Morgavi
- 463 Futuros inciertos de la juventud de mediados del siglo XXI**
Igor Israel González Aguirre
- 489 Tendencias en la evolución de la estructura urbana e implicaciones para la calidad de vida**
David López-García
- 513 El sector rural. Consideraciones para su futuro**
Luz Orieta Rodríguez González
Francisco J. López Ballesteros
- 541 Desempeño económico 2023-2060. Una propuesta metodológica**
Antonio Ruiz Porras
Nancy García Vázquez
Javier Emmanuel Anguiano Pita

581 Eje 4. Sustentabilidad, población y territorio

585 Retos hacia un futuro sustentable

Julia Carabias Lillo

607 El medioambiente. Acciones hoy por un mañana posible

Sergio Graf Montero

Eduardo Santana Castellón

655 El futuro de la población. Hacia un nuevo ciclo demográfico

Patricia Noemí Vargas Becerra

Edith Y. Gutiérrez Vázquez

Alejandro I. Canales

703 La salud. Desafíos, tendencias y prospectiva

Patricia Noemí Vargas Becerra

Alfredo de Jesús Celis de la Rosa

735 Eje 5. Ciencia, tecnología e innovación

739 La política de ciencia y tecnología en el futuro de México. La agenda pendiente

Enrique Cabrero Mendoza

767 Desafíos, escenarios y trayectorias de la innovación

Claudia Díaz

795 La estrategia digital

Yolanda Martínez Mancilla

Sandra Judith Gómez González

823 Eje 6. Seguridad pública y justicia penal

827 El futuro de la seguridad y la justicia en México

Sergio López Ayllón

José Antonio Caballero Juárez

857 El futuro de la violencia organizada

Jorge Ramírez Plascencia

877 La seguridad pública. Futuro y escenarios

Marcos Pablo Moloeznik

903 El futuro de la seguridad pública y la justicia penal

Arturo Villarreal Palos

923 Conclusiones

***Jalisco mañana.* Consideraciones finales,
escenarios y recomendaciones**

Adrián Acosta Silva

1051 Autores

EJE 2

**Cohesión
social para
el desarrollo**

Presentación

La cohesión social es un elemento fundamental para el desarrollo sustentable y sostenible de las sociedades. Representa el entramado y el pegamento de una sociedad, es, en palabras de Eugenio Tironi y Bernardo Sorj, en su artículo de 2007, “Cohesión social: una visión desde América Latina” (*Pensamiento iberoamericano*, pp. 105-127), sentirse parte de una comunidad, aceptar las reglas que la rigen y valorarla como algo importante, siendo solidarios, empáticos y corresponsables de lo que le pasa a la demás gente de la comunidad. Cuando se habla de democracia, es uno de los elementos más importantes porque establece también el grado de integración de la ciudadanía en su comunidad.

Desde esta perspectiva, este eje se centra en el estudio, análisis y discusión de ideas en torno a algunos temas específicos por su importancia e influencia para incrementar y establecer mayores grados de cohesión: educación (en todos sus niveles) y su relación con el trabajo, la cultura y el orden del género. En el desarrollo de estos temas colaboran investigadoras e investigadores como Gilberto Guevara Niebla, que, como punto de partida, analiza la contribución de la educación básica para el desarrollo y reflexiona sobre la situación política nacional y las repercusiones para la política educativa. A nivel estatal, este ejercicio lo realiza Juan Carlos Silas a través del estudio de las tendencias demográficas y educativas de la educación básica, la identificación de los retos futuros y la propuesta de acciones de política. Eduardo Navarro analiza el nivel medio superior y superior desde la perspectiva de los problemas “perversos” (*wicked problems*) y caracteriza este sistema educativo a partir de la descripción del escenario inercial o de continuidad, que desemboca en una serie de recomendaciones para aprender de las experiencias negativas y prevenir futuras problemáticas.

Tres temas más integran este eje, que por su importancia para el desarrollo social representan también un papel crucial en la construcción de sociedades resilientes: la estrecha e importante relación entre

educación y trabajo para el crecimiento profesional y en comunidad; el papel de la cultura como creadora de identidad, que permite la inclusión social y genera redes de colaboración y, finalmente, un tema que desde hace tiempo ha cobrado relevancia: el estudio de la organización social a partir del género, así como las relaciones de jerarquía y subordinación entre hombres y mujeres, que convergen en todas las dimensiones sociales y humanas.

Educación y cohesión social

— Gilberto Guevara Niebla

Cuanto más unida, solidaria y cohesionada esté una sociedad, cuantas más cosas en común impulsa, la convivencia entre sus miembros será mucho más armónica y la democracia funcionará mejor.

Instituto Nacional Electoral

En este ensayo me propongo reflexionar sobre la contribución de la educación básica al fortalecimiento de la cohesión social, y trataré de hacer una proyección conjetural sobre el futuro. La cohesión social es el grado de integración de la ciudadanía, el sentimiento de participación en una comunidad, el aceptar las reglas que la rigen y valorarla como algo importante. En México el tema de la cohesión social ha adquirido enorme actualidad por las circunstancias críticas que el país enfrenta: polarización política, violencia, irrupción de nuevos movimientos sociales, expresiones recurrentes de protesta, desigualdades sociales, etcétera. En el plano de la cultura se registra el dominio avasallador de la desagregación individualista asociada a la globalización y las tecnologías, y las constantes guerras mediáticas, creadas y auspiciadas desde la misma Presidencia de la República.

Educación y cohesión social

Hay factores condicionantes de la cohesión social poderosos, como la igualdad económica y la equidad social, pero el análisis de estos factores, lamentablemente, escapa al objeto de este ensayo. El tema central de nuestra reflexión es el impacto que la educación básica tiene, o puede tener, sobre la integración de la comunidad nacional. Nuestra pregunta clave es: ¿de qué manera la educación escolar en sus niveles básicos

contribuye a la cohesión social? Emilio Durkheim dice: “La sociedad sólo puede sobrevivir si existe entre sus miembros un grado suficiente de homogeneidad. La educación perpetúa y refuerza esa homogeneidad fijando en la mente del niño, desde el principio, las similitudes esenciales que demanda la sociedad” (1999, p. 62). Y, por el contrario, una sociedad estará condenada a la disolución si colapsan las fuerzas que la mantienen unida.

La eficacia de la acción educativa para impulsar el movimiento centrípeto de las conciencias depende del estado que guarda el sistema de educación básica y del papel de ciertos contenidos educativos (identidad nacional, valores éticos compartidos, respeto a las normas comunes, etcétera). En el caso de México, es muy importante destacar que durante décadas la educación pública ha sufrido una declinación en los aprendizajes y en la calidad de los servicios que ofrece a la población, circunstancia que nos lleva a concluir, primero, que este sistema atraviesa por una crisis de largo plazo que se manifiesta en la persistencia de un sistema de gestión centralista y burocrático, en una deficiente provisión de presupuesto y de insumos, en salarios bajos para el magisterio; un magisterio insatisfecho con su estatus social de un sistema rezagado y pobre de formación de profesores, planteles con infraestructura y equipo de baja calidad, etcétera (Guevara, 2022). En segundo lugar, el sistema de educación básica está enfrentado actualmente a una seria amenaza: el Gobierno federal se ha obsesionado con imponer un nuevo modelo educativo en el cual se eliminan los contenidos significativos para la cohesión social y que rechaza el carácter nacional de la educación. Las autoridades proponen que la educación básica no se enfoque hacia los problemas y necesidades de la nación, sino que atomice su acción y oriente la práctica educativa hacia los problemas y necesidades de las comunidades locales. (Al respecto, recomiendo revisar los documentos de la SEP [Secretaría de Educación Pública] Planes de estudio 2022 y los nuevos libros de texto; para un análisis más pormenorizado ver Guevara, 2023.)

La crisis educativa

La crisis educativa se gestó en las últimas décadas del siglo XX. Progresivas limitaciones económicas del estado en materia de educación comenzaron a darse en paralelo con la masificación o acelerada expansión de la matrícula que se produjo a partir del llamado Plan de Once Años (1959) y

se prolongaron hasta el presente. Las deficiencias financieras se agravaron a partir de 1982, cuando estalló la llamada crisis de la deuda, y con las políticas “de ajuste” dictadas por el Banco Mundial, que derrumbaron las finanzas públicas. El crecimiento del PIB (producto interno bruto) se derrumbó. A fin de ilustrar, diremos que en 1950 México tuvo tres millones de alumnos inscritos en todos los niveles y que para el año 2000 esa cifra se elevó a casi treinta millones. Esta prodigiosa expansión (la matrícula escolar creció aproximadamente al 1000 %), sin embargo, al no ser acompañado por aumentos proporcionales en el presupuesto, produjo un deterioro progresivo y constante del sistema educativo, que se prolongó hasta el siglo XXI.

Ese deterioro afectó casi todos los factores de la educación: la condición salarial de los maestros, la práctica de la enseñanza, la vigencia de los contenidos, la infraestructura escolar, el equipo, los materiales educativos, etcétera. En ese proceso se gestó un sistema educativo pobre y desigual, con deficientes resultados de aprendizaje. Este escenario fue esbozado en *La catástrofe silenciosa* (Guevara, 1992) y en *México: ¿un país de reprobados?* (Guevara, 1991), trabajos que tuve el honor de coordinar. La declinación del aprendizaje fue documentada con la prueba PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que se aplicó regularmente desde el año 2000 hasta el 2018, y por evaluaciones nacionales como Planea (Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes) que se pueden consultar en el sitio electrónico del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

Las evaluaciones educativas nacionales fueron suspendidas por el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, pero la política de “puertas abiertas” se mantuvo, de tal modo que el sistema siguió incrementando su matrícula. No obstante, la pérdida de la calidad se mantuvo constante. Por otro lado, las desigualdades internas del sistema se hicieron evidentes con las evaluaciones periódicas del INEE entre 2000 y 2018. En años recientes la pandemia por la covid-19 agregó a la crisis del sistema nuevo y graves problemas que no fueron atendidos por las autoridades: una pérdida neta de conocimientos equivalente a dos grados de estudio, abandono escolar, secuelas de salud mental en los alumnos durante el confinamiento, etcétera. En fin, el escenario educativo que emergió de ese trauma colectivo fue desastroso en todos los sentidos.

El proyecto SEP 2022

En enero de 2022 la titular de la SEP presentó al público un extraño proyecto de reforma educativa bajo el nombre de Nueva Escuela Mexicana (NEM). Era extraño porque se proponía establecer un “nuevo paradigma educativo” que entrañaba una ruptura radical en los fines y en los medios con la educación tal y como había sido impartida en México desde hacía más de un siglo. El documento central que la SEP colocó en su sitio electrónico, “Marco curricular y Plan de estudios 2022 de la Educación Básica Mexicana”, comenzaba por lanzar una serie de acusaciones y juicios falaces en contra de la educación pública convencional, a la que calificaba de “neoliberal” y que estaba dominada por la “lógica de la ganancia”. Para sustituirla, se proponía enseguida un nuevo modelo educativo con enfoque “comunitario,” crítico” y “anticolonial”.

El fin principal de esta educación no era hacer de los alumnos ciudadanos ni prepararlos para el trabajo, o simplemente adaptar o integrar a las nuevas generaciones a la sociedad. No, el fin que se perseguía era “transformar la sociedad” desde la educación básica y convertir a los alumnos y a los maestros en “agentes de transformación social”. Los fundamentos conceptuales del proyecto se buscaron en Paulo Freire, en los seguidores de la pedagogía crítica (Henri Giroux y Peter McLaren, entre otros) y en las epistemologías del sur de Boaventura de Sousa Santos. Tres corrientes doctrinarias que se oponen a la sociedad moderna.

Por lo mismo, el proyecto no partía de una evaluación o un diagnóstico empírico de la experiencia educativa acumulada por México, y se proponía reconstruir desde la base al sistema educativo sobre premisas ideológicas. En el documento mencionado, no se muestran referencias a las ciencias del aprendizaje ni se menciona a pedagogos modernos. No se trata, hay que aclararlo, de un proyecto marxista, aunque desde el inicio los autores hablan del cambio revolucionario y se cita discretamente a Carlos Marx y a Antonio Gramsci. Pero el espíritu de la propuesta es radical. Se cita, por ejemplo, la demagógica frase de Paulo Freire, “la revolución es un acto de amor”; sin embargo, los autores del proyecto no buscan una revolución armada; no, lo que buscan es una transformación social antimoderna y regresiva, que rechaza la libertad y el individualismo y defiende un abstracto colectivismo.

Lo que estos expertos de la Presidencia quieren es llevar a cabo una transformación que ponga a la educación en concordancia con la

llamada Cuarta Transformación (4T) que pregona el actual presidente de la república. Es decir, con esta reorientación la SEP abandona los numerosos esfuerzos realizados anteriormente para elevar la calidad de la educación y mejorar los aprendizajes, y la reorienta hacia fines políticos y doctrinarios.

El ideal educativo de los mexicanos fue convertido en una distopía que da la espalda al futuro y se vuelve hacia el remoto pasado comunitario de México. El proyecto de la SEP guía hacia una comunidad mítica a la que se le atribuyen virtudes excepcionales, colectivismo, autosuficiencia, convivencia pacífica, etcétera. Ese mundo colectivista, desde luego, no existe, y su referente más cercano podrían ser nuestras comunidades indígenas, que merecen el respeto de todos pero que por mucho tiempo han sido abandonadas y sobreviven en medio de la precariedad y la miseria. Lo que está en entredicho es el principio de realidad. México no es una comunidad primitiva, pero los autores del proyecto mistifican la vida natural y piensan que podemos volver a una existencia colectiva adánica. Se impugna la modernidad, a pesar de que México es un país moderno: el 98 % de su población habla una misma lengua (el español), el 80 % vive en ciudades, el núcleo principal de su economía es la gran industria y tiene una cultura inserta del todo en la globalización. Es verdad que la modernidad trajo consigo una cauda de males sociales, entre otras, pobreza, deterioro ambiental, impunidad, violencia, desigualdades sociales, etcétera. Pero es obvio que dichos males pueden ser combatidos desde el marco cultural de la modernidad y a través de la política democrática; de hecho, en México hay miles de ciudadanos, maestros, académicos e intelectuales comprometidos en esa empresa. Pero los autores de este proyecto educativo piensan lo contrario: renuncian a luchar dentro de la modernidad y prefieren fomentar una educación basada en doctrinas antimodernas cuyo fin último es destruir o demoler la sociedad moderna.

En pos de esos objetivos, los autores de este proyecto combaten en educación básica el individualismo, que la consideran el rasgo más de testable de la modernidad. Eso los lleva a postular que el alumno no será más el centro del proceso educativo. De ahora en adelante esa posición será ocupada por “la comunidad”, entendida como el espacio social que rodea a cada escuela. En la realidad, y en su mayoría, esos espacios no son comunidades, sino barrios populares hundidos en la pobreza y la ignorancia. Como veremos más adelante, este deslinde entre el alumno y la colectividad conducirá a los autores a pensar que el aprendizaje no

debe ser personal, individual, sino colectivo o comunitario, inferencia errónea que tendrá consecuencias pedagógicas desastrosas. Una segunda ruptura de los autores con la modernidad tiene que ver con la conceptualización de la educación básica: en el pasado “neoliberal” la educación básica era una educación de acceso universal y de contenido común, se trataba de desarrollar en todas las niñas, los niños y los adolescentes una identidad nacional y una serie de conocimientos, habilidades, destrezas emocionales y valores éticos. Finalmente, todos ellos estaban destinados a ser ciudadanos con poder y la sociedad juzgaba conveniente que recibieran una misma educación. Esa igualdad educativa era obviamente un factor decisivo para la cohesión social.

Además, esa educación básica común tenía la intención explícita de que estos chicos, una vez adultos, contribuyeran a resolver los problemas de la nación con los instrumentos de la democracia. También aquí los funcionarios de la SEP tomaron una decisión rupturista, pues resolvieron que la educación que se impartiría de ahora en adelante no iba a ser nacional (aunque así lo dispone la Constitución) y que los alumnos se educarían en el universo de la comunidad local. Lo nacional, dijeron los autores, irónicamente, se va a integrar con la suma de educaciones particulares que recibirán los pequeños en cada comunidad. Esta atomización evidentemente elimina los fines nacionales de la educación básica y fragmenta el esfuerzo educativo en millares de pequeñas empresas (recordemos que hay más de 250 000 escuelas de educación básica) que serán, por añadidura, distintas entre sí. La categoría clave en la teoría del nuevo proyecto no es la unidad sino la diversidad. Maestros y alumnos no van a estudiar lo mismo, pues cada maestro y cada grupo de alumnos se van a abocar a estudiar “y resolver” problemas reales de la comunidad que les corresponde. Lo harán mediante “proyectos” con distinta esfera de acción: habrá proyectos de aula, proyectos de escuela y proyectos comunitarios.

El método por proyectos fue creado por el educador estadounidense John Dewey y fue difundido y consagrado por su alumno William Kilpatrick. ¿En qué consiste este método? Sostiene que el aprendizaje es más eficaz cuando se basa en experiencias, ya que de esta forma el estudiante es parte del proceso de planificación, producción y comprensión de estas. En realidad, cada proyecto es una investigación que debe fundarse en los intereses concretos del alumno para tener mayor éxito. La educación “comunitaria” mexicana (por denominarla de algún modo) no cumple con los requisitos del método original de proyectos. Hay varias razones que lo explican:

- ▶ Los niños pequeños de primaria tienen dificultades para comprender el método.
- ▶ Los alumnos no tienen libertad para escoger el proyecto de su interés.
- ▶ El desarrollo de la investigación no está a cargo de cada alumno individual, el credo oficial es que “todo aprendizaje debe adquirirse en comunidad”.
- ▶ Los proyectos aparecen ya seleccionados en los libros de texto. Los libros de texto son únicos y prescriben la conducta que deben seguir los maestros y alumnos de todo el país, por lo mismo, eliminan la posibilidad de que maestros y alumnos sean los que decidan el objeto de investigación y que desarrollen esta acuerdo con su contexto.
- ▶ Los libros reúnen una enorme cantidad de leyendas, mitos, fiestas, rituales y narraciones provenientes de las tradiciones populares de todas las regiones de México, de tal modo que los alumnos de Sonora, por ejemplo, estarán obligados a estudiar, por así decir, las artesanías de Oaxaca, lo cual, evidentemente, carece de significación para los alumnos sonorenses.

Esta pedagogía, extraña e incoherente, al mismo tiempo que niega la sociedad moderna, exalta supuestas virtudes de las comunidades y del aprendizaje comunitario. Esta mistificación de lo comunitario se opone primero a la idea, bien asentada en la psicología científica, de que el aprendizaje es producto de una construcción autónoma de cada alumno, como lo han demostrado Piaget, Bruner y otros. Los autores de los libros se equivocan cuando utilizan un principio teórico correcto —el desarrollo del ser humano no puede explicarse sin hacer referencia a su condición social— como argumento para deducir reglas instrumentales, pedagógicas, prácticas, lo cual es absurdo. Ese salto de la sociología a la psicología es una falacia. Incluso en el método histórico materialista de Vigotski no se niega (sería totalmente absurdo) el protagonismo del ser humano individual en la construcción de sus conocimientos y de su propio desarrollo. El que aprende es un ser humano, una mente, un cerebro. La comunidad es una esfera de interacción, de relación de una persona con otra, de encuentro de una inteligencia con otra. La comunidad (el grupo) es un factor secundario que ciertamente influye en el aprendizaje, pero de ahí a formular una teoría del aprendizaje comunitario hay un abismo epistemológico insalvable. En cambio, la supuesta

pedagogía comunitaria no acata ninguna ley científica y se presta a la manipulación y a la demagogia, no tiene ningún referente objetivo. Que existan “virtudes comunitarias” permanentes, invariables, que hagan de la comunidad un objeto de culto es un sofisma. Esas virtudes existen solo en la mente de los autores, porque las comunidades reales donde actuarán maestros y estudiantes, en su inmensa mayoría, son barrios populares, como antes se dijo. En los barrios populares se habla un lenguaje defectuoso y viciado, se tiene una baja escolaridad, proliferan prejuicios, creencias irracionales y muchas veces están invadidos y asediados por el irrespeto a las normas y por las conductas delincuenciales.

Es verdad que nos falta un diagnóstico sociocultural preciso, y en este proyecto educativo se dispone que los docentes se harán cargo de realizar un diagnóstico o una contextualización de su respectiva comunidad, pero sin que se les ofrezcan métodos y técnicas para hacer ese delicado trabajo sus dificultades son obvias. La pregunta que surge es: ¿qué puede aportar la cultura de barrio a la educación de nuestros hijos y nietos? Lo razonable hubiera sido no romper de golpe con la cultura moderna y buscar una conciliación entre las diversas formas culturales, pero los autores del proyecto (y de los libros de texto) se negaron a hacer esa conciliación. Nuestra educación básica, sin embargo, debe ser nacional e intercultural y debe ofrecer una cultura común que integre en su seno la diversidad.

Otro exabrupto de la propuesta es que se opone a desarrollar en cada alumna o alumno un conjunto de competencias cognitivas compartidas, entre otras, porque se decidió eliminar de la educación básica las asignaturas, materias o disciplinas. La orientación de toda la educación básica hacia lo concreto se logra debilitando el papel del pensamiento conceptual o abstracto que está sistematizado precisamente en las disciplinas. El estudio en disciplinas tiene gran relevancia en la educación porque permite el aprendizaje ordenado, progresivo, articulado lógicamente, de determinados campos de conocimiento, lo cual impacta en el desarrollo de las estructuras de la inteligencia que empoderan al alumno para interpretar el mundo. En el fondo, los autores de este proyecto desprecian la dimensión intelectual, que es la columna vertebral de la educación, y, al mismo tiempo, buscan amplificar el papel de las emociones a lo largo de los proyectos. Pero el intelecto o pensamiento racional ha sido cultivado durante tres siglos por las escuelas de todo el mundo y ha permitido que millones y millones de personas adquieran

una concepción racional de la naturaleza y del mundo social. ¿Puede la educación renunciar al desarrollo intelectual del ser humano? ¿Cuáles serían las consecuencias de esa renuncia? Serían, evidentemente, muy graves: se contribuiría a formar seres humanos desvalidos para desempeñarse con éxito en un mundo, en una sociedad que funciona mediante la racionalidad.

En el proyecto educativo del que hablamos, se confía en exceso en la emoción, en los sentimientos y en la voluntad, hecho que se hace visible en las presentaciones públicas que algunos maestros han hecho del nuevo modelo educativo, en las cuales abundan las exhortaciones a la responsabilidad, al compromiso y a la defensa de la causa del proyecto comunitario, así como las expresiones emotivas dentro de los mismos proyectos. En numerosos estudios se ha podido probar el valor educativo del aprendizaje a través de asignaturas. No obstante, los funcionarios de la SEP decidieron retirarlas del currículo y, por tanto, de los libros de texto. Se argumentó que las asignaturas “fraccionaban o segmentaban” la representación de la realidad y que el alumno, debido a eso, perdía la visión de la totalidad. Esa decisión tendrá, necesariamente, consecuencias determinantes. Se resolvió sustituirlas por la noción de “campo formativo”, que no integra a las asignaturas como tales (Andere, 2023), sino que constituye una unidad que reúne conocimientos disciplinares y saberes populares. En la práctica, en la realización de los proyectos se utilizan fragmentos de conocimientos disciplinares, lo cual no puede sustituir el valor pedagógico de la asignatura. El uso que se hace de las matemáticas, por ejemplo, fue criticado por el investigador David Block (2022) de esta manera:

1. Se observan en los proyectos desequilibrios en la selección de contenidos matemáticos: hay contenidos multicitados, mientras que otros prácticamente desaparecen.
2. Se hacen vínculos forzados o reductores entre el conocimiento matemático y el saber no matemático.
3. Se omiten los procesos didácticos: se aplican las matemáticas, pero ¿en dónde se aprenden?
4. Se utiliza en todos los proyectos un enfoque utilitario de las matemáticas.
5. La vinculación entre las matemáticas y las demás ciencias no es fácil de lograr cuando los niños apenas se están acercando —están dando sus primeros pasos— en el conocimiento de las matemáticas.

El proyecto incluye otras innovaciones en la práctica de la enseñanza. Se proclama la “autonomía profesional del docente”, pero en realidad no se modifica el sistema de gestión centralizado (SEP), que se conserva intacto. Los contenidos y los métodos son impuestos desde fuera de la escuela y el maestro desempeña el papel de mero operador. Es más, este nuevo proyecto le impone al maestro formas de trabajo que desconoce y duplican su carga laboral. En otra parte, se recomienda a los maestros que aprendan de los alumnos y a los alumnos que enseñen a los maestros, lo cual, aislado, puede ocasionalmente darse. El problema es que esto se pretenda convertir en regla permanente de conducta. Otra novedad del proyecto es el principio de que se debe “aprender en comunidad” o “aprender en grupo”, lo cual puede ser un ejercicio eventual, pero sería erróneo atribuirle otro valor y pensar que solo se puede aprender en colectivo. Este parece ser el caso, ya que en los proyectos de los libros de texto aparece como una recomendación recurrente, mientras que casi no se alude al aprendizaje individual.

La enseñanza y el aprendizaje por proyectos es un método educativo difícil de practicar porque, en realidad, cada proyecto implica realizar toda una investigación que debe tomarse en serio y cumplir con ciertos estándares de rigor; al mismo tiempo, este método exige que quienes lo realizan posean determinada información y habilidades. Dadas esas condiciones, muchos nos preguntamos si es pedagógicamente pertinente aplicarlo de forma sistemática desde el primer año de educación primaria, con la participación de niños que llegan a la escuela a tratar de aprender los rudimentos del lenguaje y del razonamiento lógico. Eso explica que todos los libros de texto de escuela primaria hayan sido redactados con una prosa abstracta y con sugerencias para la acción que no corresponden con la mente bisoña, inexperta, de los pequeños. En realidad, se les impone un “lenguaje de adultos”. En fin, se podría abundar en otros defectos del proyecto que se omita la evaluación sistemática, que no tenga mecanismo de retroalimentación, etcétera, y señalar múltiples errores que se observan en los proyectos que aparecen descritos en los libros de texto, los cuales, ostensiblemente, fueron elaborados con premura e improvisación. Pero no tendríamos espacio suficiente para hacerlo. Lo único que haremos es dejar constancia de que el país entero vive zozobra y desasosiego ante la previsible imposición educativa que consumará el gobierno autoritario de Andrés Manuel López Obrador (AMLO).

Lo que viene: probables escenarios

Trataré de reflexionar enseguida sobre tres posibles escenarios contruidos sobre hipotéticas perspectivas políticas para el país. Es difícil concebir esas perspectivas. Para el largo plazo, por ejemplo, sería muy difícil remontarnos al año 2050, por lo tanto, mi especulación se reduce a un sexenio o, tal vez, una década.

1. El primer escenario se basa en el supuesto de que Morena, el partido actualmente gobernante, conquiste el triunfo en las próximas elecciones presidenciales (2024) y que no solo gane la Presidencia de la República, sino que también obtenga mayoría simple en el Congreso. Sería un triunfo que aseguraría la continuidad, al menos parcial, de las políticas populistas de AMLO.
2. El segundo escenario se basa en la conjetura de que el frente opositor (PAN, PRI, PRD) conserve su unidad en torno a un candidato único y un proyecto común de desarrollo para el país y gane la Presidencia y el Congreso con una mayoría de votos mínima. Esto sería un triunfo completo para la oposición.
3. El tercer escenario se configura en torno a la idea de que un candidato democrático independiente, salido de la sociedad civil, o escindido de alguno de los partidos existentes, gane la Presidencia y emprenda una transformación democrática de fondo.

Escenario de continuidad

Supongamos, primero, que el presidente de la república, AMLO, logra imponer el modelo comunitario en educación básica en el ciclo escolar 2023-2024. Lo hace en medio de protestas sociales que crecen continuamente y de intervenciones de tribunales y jueces que tratan, mediante edictos, de impedirlo, pero la SEP hace caso omiso de las determinaciones del Poder Judicial y distribuye los nuevos libros de texto en las escuelas. Los maestros, al inicio, se muestran dubitativos, pero poco a poco se va gestando entre sus filas una ola de malestar por las dificultades que encuentran al tratar de poner en práctica los nuevos materiales educativos: no entienden cabalmente la nueva jerga técnica, no aceptan el exceso de trabajo que se impone a los docentes; se trabaja, además, sin tener claros los objetivos de aprendizaje diarios o los que corresponden a cada etapa del proyecto, etcétera.

El sistema educativo experimenta una auténtica parálisis, hay gran confusión, muchos docentes no saben qué hacer y se inclinan a volver a los contenidos anteriores y sus prácticas tradicionales. Se repite el pasado, pero con sentimientos de culpa y remordimiento porque estos maestros piensan que están desobedeciendo las reglas oficiales. Mientras tanto, Marx Arriaga y secuaces viajan de estado en estado tratando de salvar la situación... con discursos. Asimismo, la oposición convocó a un foro nacional para evaluar la situación y buscar salidas. Se crean el Frente Nacional en Defensa de la Educación Básica (FNDEB) con maestros y autoridades, descontento de veintiséis entidades federativas y una nueva Confederación de Padres de Familia (CPF). A pesar del escándalo, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) guarda una actitud timorata. La secretaria de Educación, Leticia Ramírez, desconcertada, se ve superada por las circunstancias y hace dos o tres intervenciones públicas torpes y confusas. Militantes de la CNTE hacen repetidas protestas frente a Palacio Nacional. La CPF y otras organizaciones de la sociedad civil lanzan una campaña contra el desastre que priva en el sector educativo. Una ola de indignación recorre el país, pero se ve neutralizada porque cada día se aproxima más la fecha de las elecciones presidenciales de 2024. Tras la votación, cuyo porcentaje de participación fue muy bajo (45 %), se proclama vencedora a la doctora Claudia Sheinbaum Pardo, de Morena, por cinco puntos de ventaja sobre su principal contendiente, Xóchitl Gálvez. El triunfalismo del partido oficial, sin embargo, no tiene gran eco; en realidad, después de los comicios continúa en México una atmósfera de inestabilidad política, aparecen nuevas olas de violencia y el malestar y la insatisfacción se extienden por todos los ámbitos. De hecho, el acto electoral no trae consigo un alivio para la sociedad. El país se hunde en el desasosiego y las turbulencias. El presupuesto 2024 se concentra de nuevo en los “programas” sociales y, una vez más, se castiga financieramente al sector educativo. Pero se inicia el año escolar 2024-2025 sin cambio alguno en la política educativa. Tras su toma de posesión del cargo presidencial, la presidenta Sheinbaum muestra pronto sus limitaciones políticas: su discurso se centra en continuar la 4T, pero, aunque ella insiste en imitar a su predecesor y maestro, carece del carisma y del poder de atracción de este. Su retórica es torpe. No presenta nuevas ideas o nuevos proyectos, parece que el Ejecutivo anterior agotó la agenda del populismo. Al armar su gabinete, la presidenta —para mostrar su adhesión a la 4T— designa como titular de la SEP al doctor Marx Arriaga, “hombre fuerte” de AMLO

y cabecilla del proyecto de educación comunitaria. El nombramiento provoca un mar de protestas, pero la presidenta le refrenda públicamente su apoyo al nuevo titular de la SEP y, tras dos semanas de agitación, no pasa nada. El nuevo secretario no recibe instrucciones sobre educación básica —no las necesita—, aunque el subsistema está en permanente postración. Arriaga nombra subsecretario de educación básica al doctor Ángel Barriga, investigador de la UNAM, y un grupo de pedagogos de esa institución se incorpora a su equipo. En mayo de 2025 se anuncia una estrategia de capacitación docente, pero no hay recursos para estímulos al desempeño profesoral. Las escuelas normales siguen en estado de postración y olvido. El segundo ciclo escolar termina con gran malestar del magisterio. Finalmente, en octubre de 2025 se produce un cambio en la SEP. Marx cae y ocupa el puesto una maestra gris —otra más— que no conoce la materia y que no muestra carácter para dirigir la educación nacional. En dos años, la educación básica se ha degradado a extremos nunca vistos; lenta y silenciosamente, esa degradación se prolonga durante todo el sexenio 2024-2030. Solo un gobierno democrático y fuerte tendrá capacidad para cambiar el pacto fiscal, fortalecer al Estado e imprimir un nuevo rumbo al país. Pero la emergencia de un gobierno con esas características se considera improbable.

Escenario de cambio

La noticia del triunfo del candidato de la oposición PAN-PRI-PRD, en las elecciones presidenciales de 2024 deja estupefacta a gran parte de la opinión pública. ¿Qué había sucedido? Por lo visto, el gran poder acumulado por el autócrata AMLO no fue suficiente para imponer a su sucesor. El factor decisivo en este triunfo fue una alta participación de votantes (75 %). Pero a los pocos meses la nueva presidente, Xóchitl Gálvez, lanza el Plan Democrático de Desarrollo (PDD), en el que se describen con objetividad las fortalezas y debilidades de México y se presenta ante la población un proyecto de reformas legales para, por un lado, limitar el poder presidencial y conjurar la posibilidad de un retorno populista y, por otro, para que el país evolucione con rapidez hacia un modelo mixto de gobierno presidencialista-parlamentario. Se ratifica la voluntad presidencial de dar continuidad a los programas sociales y se anuncian grandes cambios en la esfera de la economía para fortalecer al Estado, seguir pugnando por la justicia social, garantizar la seguridad de la población y lanzar

una lucha multidisciplinaria y polifacética contra la violencia. Se aplica una desmilitarización gradual de la seguridad.

Se concibe la lucha contra la violencia desde abajo, desde la economía de las periferias urbanas, desde el tejido de la economía informal, desde las culturas juveniles, desde los medios de comunicación, desde las redes; una que busque fortalecer la cultura de los barrios y que haga de la educación de calidad un poder estratégico en ese combate. La presidente Gálvez nombra como secretario de Educación a la doctora Elisa Bonilla. Se realiza un congreso educativo (maestros, padres de familia, expertos nacionales e internacionales, ciudadanos y autoridades educativas) y en él se acuerda realizar un diagnóstico-evaluación nacional del sistema educativo nacional, que servirá de base para el diseño de políticas; enseguida se recomienda a los partidos políticos tener cuidado en asegurarse de que las secretarías (locales y nacional) y los puestos directivos de educación sean otorgados a personas con preparación intelectual y moral y con vocación si se quiere conjurar la incompetencia y la repetición de errores. Los nuevos líderes educativos reciben la instrucción de imprimir una nueva dirección a la política educativa: 1) Se aumentará significativamente el presupuesto del sector (5 % del PIB). 2) Se conservará la mayoría de las becas. 3) Se darán cambios legislativos con el fin de recuperar la filosofía nacionalista y liberal-humanista de Jaime Torres Bodet. 4) Se reinstalará el INEE con una función añadida: encargarse de la tarea técnica de elaborar proyectos de planes de estudio y programas, que para ponerse en práctica deberán ser aprobados por el Congreso (Parlamento). 5) Se reinstalará el sistema de becas de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. 6) Se regresará a la educación por asignaturas. 7) Se firmará un nuevo pacto educativo entre la federación y los estados con la intención de empoderar a las autoridades locales en sus funciones académicas. 8) Se creará un sistema moderno de información educativa. 9) Se reinstalarán las escuelas de tiempo completo y los comedores asistenciales. 10) Se lanzarán un programa nacional para apoyar la alimentación de los alumnos en la escuela. 11) Se recreará el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (INIFE) y se aplicará una nueva política en materia de infraestructura y mantenimiento de los planteles. 12) Se darán pasos para renovar al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y modernizar el régimen de relaciones laborales. 13) Se incrementarán significativamente los salarios docentes. 14) Se modernizará y fortalecerá el sistema de las escuela normales y los programas de educación conti-

nua para maestros. 15) Se equipará a cada escuela con computadoras y servicio de internet. 16) Se crearán programas amplios de estímulos económicos para el trabajo del magisterio). 17) La elaboración de libros de texto quedará en manos de cada entidad federativa. 18) Se acordará poner en práctica una política nacional de investigación educativa.

Lo que se busca son políticas de cambios graduales que aseguren continuidad y estabilidad en el sistema, pero se tiene plena conciencia también de que debemos cambiar, de que hay que saldar cuentas con el pasado, dejar atrás las políticas populistas, el clientelismo y la demagogia. Entre otras cosas, hay que saldar cuentas con la pifia de “educación comunitaria”. La pregunta esencial es: ¿qué cambios positivos serán viables en el plazo de diez años? El Diagnóstico Nacional de Educación puso en evidencia que la educación básica había sufrido una gravísima regresión en aprendizajes, en deserción, en motivación de todos los actores educativos. En el país se mantiene en la violencia, las agitaciones sociales y el desorden del debate público, la polarización política no se ha superado.

Escenario de ruptura

El candidato presidencial independiente, Lorenzo Córdova, triunfa en las elecciones de 2024; abandera un programa de cambios democráticos y sociales, entre los cuales estaban los siguientes: 1) un gobierno federal de consenso nacional; 2) una nueva constitución; 3) adopción del modelo parlamentario de gobierno; 4) un pacto fiscal entre Estado, empresas, trabajadores y expertos junto con socios del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

Tras el triunfo, el Gobierno federal llama a la sociedad a elegir un Congreso constituyente que trabaje durante un período de seis meses. Desde un punto de vista estratégico se quiere lograr que la elaboración de la nueva constitución se acompañe de un proceso cuidadoso de información al público para elevar los niveles de educación ciudadana del país e iniciar una “conversación nacional”. Se cuenta con la colaboración activa y comprometida de los medios de comunicación. La nueva carta magna sería “la madre de todas las reformas”, o sea, el fundamento jurídico de todas las reformas que se pretenden introducir. Se lleva a cabo la elección del Congreso constituyente. No hay mayores tropiezos, pero la transición al nuevo modelo de gobierno suscita resistencias de diversos tipos. Al final se puede convencer a la ciudadanía de que

el sistema parlamentario de gobierno permite un control más directo del electorado sobre sus representantes y que reduce el fenómeno de la corrupción. Se hacen la primera elección de representantes parlamentarios e inmediatamente después se aprueba en ese órgano el nuevo Pacto Fiscal de la Federación. Se asigna a la educación el 6 % del PIB. Poco más tarde se abre una intensa discusión nacional sobre los cambios en educación; el objetivo: construir un fuerte consenso —magisterial y social— sobre las reformas en el sector. Pronto se aprueba en el parlamento una estrategia educativa a largo plazo con metas para 2050 y, más tarde, la mayoría parlamentaria aprueba el proyecto de reorganización del sistema educativo, que dispone fortalecer a las escuelas mediante la descentralización de la educación básica. El SNTE desaparece como entidad nacional y se reorganiza en secciones estatales. Comienzan a funcionar las Unidades Estatales de Educación. La SEP se mantiene como un centro de dirección política y apoyo académico a los estados, pero pierde una parte de su poder normativo. Se crean 32 organismos autónomos con el nombre de Instituto de Evaluación y de Diseño Curricular. Cada gobierno estatal aprueba las reglas de operación de sus escuelas y nombra a sus inspectores de educación por municipio en proporción de diez escuelas por inspector.

Un fuerte incentivo financiero sirve de base para la reforma —modernización— del subsistema de escuelas normales. Las evaluaciones estandarizadas de aprendizajes en los cuatro niveles de educación básica que se realizan en 2026 revelan que el sistema había tenido un progreso notable con calificaciones promedio superiores a las logradas desde 2000.

Conclusiones

No tenemos un diagnóstico actualizado del estado que guarda la educación básica de México. Tampoco se han hecho evaluaciones estandarizadas de aprendizajes dado que, en 2019, se suprimió el INEE y, el mismo año, se canceló la prueba PISA de la OCDE (Backhoff, 2023). El gobierno del presidente André Manuel López Obrador echó abajo la evaluación que era el mecanismo óptimo para rendir cuentas en educación. Sin argumentos, ni evaluación alguna, el Gobierno federal también suprimió la reforma educativa de 2013 (incluida la renovación curricular de 2017), una de las reformas educativas más interesantes que haya

experimentado la educación básica mexicana. ¿Pero qué trajo consigo el cambio en la Presidencia de 2018? Se inauguró una etapa de politización y oscurantismo para la educación nacional, que puso en entredicho el futuro de la educación básica (y el futuro del país entero). Como antes dije, hay datos duros recabados en los años previos que demuestran que arrastramos desde hace décadas una grave crisis educativa cuyos rasgos he descrito antes. ¿Qué decir de la caja de hierro que representa el aparato centralizado y burocrático de gestión del sistema del papel de control político del SNTE? Todos estos elementos deben revisarse y, en su caso, corregirse si aspiramos a tener una educación básica de calidad que fortalezca la cohesión social y nos capacite como nación para hacer frente a los desafíos del futuro.

Referencias

- ANDERE, E. (2023, agosto). El problema con los campos formativos en la Nueva Escuela Mexicana y en los libros de texto. *Nexos*. <https://educacion.nexos.com.mx/el-problema-con-los-campos-formativos-en-la-nueva-escuela-mexicana-y-en-los-libros-de-texto-gratuitos/>
- BLOCK, D. (2022, mayo). Las matemáticas en el plan de estudios 2022: una voz de alerta. *Nexos*. <https://educacion.nexos.com.mx/las-matematicas-en-el-plan-de-estudios-2022-una-voz-de-alerta/>
- DURKHEIM, E. (1999). *La división del trabajo social*. Colofón.
- GUEVARA, G. (1991). México: ¿un país de reprobados? *Nexos*. <https://www.nexos.com.mx/?p=6217>
- GUEVARA, G. (1992a, febrero). El malestar educativo. *Nexos*. <https://www.nexos.com.mx/?p=6423>
- GUEVARA, G. (coord.) (1992b). *La catástrofe silenciosa*. Fondo de Cultura Económica.
- GUEVARA, G. (coord.) (2022). *La regresión educativa*. Grijalbo.
- GUEVARA, N., G., Enciso, M.I., y Navarro, J. (coords.) (2023). *La educación en peligro*. Editorial Universidad de Guadalajara.

¿Está maldito el futuro de la educación media y superior en Jalisco?

— Eduardo Navarro Meza

Introducción

Se puede decir que el título *Jalisco mañana* —parte de la obra *Jalisco a futuro 2050*— es un intento por conciliar los hallazgos de los tomos anteriores de *Jalisco a futuro* a fin de transformarlos en un ejercicio prospectivo que ilumine los elementos que pueden conducir a escenarios específicos a largo plazo. El desarrollo de este trabajo, que se enfoca en los niveles medio superior y superior de Jalisco, está fundamentado en el mapeo de los problemas públicos que se realizó en el ejercicio anterior, y tiene el objetivo de visualizar dos escenarios futuros relacionados con el estado a largo plazo de las problemáticas que rodean a dichos niveles educativos: la reprobación, el abandono y la baja eficiencia en el nivel medio superior; así como las brechas de calidad en la educación superior. El desarrollo de estos escenarios apunta al año 2050 y es de naturaleza exploratoria; cada uno de ellos asume una tendencia específica: inercial, para el caso del nivel medio superior, y pesimista, para el caso de la calidad de la educación superior.

Este ejercicio prospectivo se enmarca principalmente dentro de la concepción de problemas “malditos” o “perversos” (*wicked problems*), desarrollada por Rittel y Webber (1973). Estos problemas son situaciones de difícil o imposible solución, porque se configuran por un complejo entramado de elementos incompletos, contradictorios o cambiantes. La noción de “maldición” o “perversidad” hace referencia a una resistencia considerable a la resolución, a la emergencia constante de incertidumbres, a la persistencia de elementos conflictivos interdependientes y a la posibilidad de transformarse en ramificaciones problemáticas interminables (Rittel y Weber, 1973; Peters, 2017). De igual manera, el trabajo realizado en grupo se auxilia de elementos conceptuales provenientes de la sociología del futuro y de la gobernanza anticipatoria; de la primera retomamos conceptualmente aquellos elementos que movilizan el futuro

y los utilizamos para darles sentido a los escenarios que imaginamos. La segunda sirve como la base orientadora de nuestras reflexiones finales y marca las pautas para establecer líneas de reflexión anticipatorias que contribuyan a una mejor toma de decisiones en el largo plazo.

El desarrollo de los escenarios se estructura a partir de dos ejes: el del diagnóstico y la prospectiva, y el del escenario futuro. Dentro del primer eje, por un lado, nos enfocamos en la actualización de información relacionada con la configuración y el desempeño recientes de los niveles educativos que analizamos, enfatizando en todo momento en los problemas públicos que seleccionamos para cada nivel. Por otro lado, hacemos un ejercicio de proyección basado en datos que, si bien es elemental, sirve como respaldo y complemento a nuestras aseveraciones sobre el futuro. En el segundo eje nos damos a la tarea de imaginar el escenario futuro de cada uno de los problemas públicos. Este ejercicio desarrolla inicialmente una narrativa de futuro, para después analizar de manera concreta los elementos en los que los escenarios a largo plazo estarían sustentados.

El futuro y su perversidad

Emprendemos este ejercicio a futuro asumiendo que los problemas públicos del bajo desempeño del nivel medio superior —en el que se enmarcan el abandono, la reprobación y la baja eficiencia terminal—, así como los de la calidad y cobertura en el nivel superior, pueden ser clasificados como *wicked problems*. De acuerdo con Rittel y Weber (1973) en el ámbito de la planeación social existen problemas públicos complejos, cuyo entramado de elementos conflictivos los hace de difícil o imposible solución. Son síntomas, a su vez, de otros problemas —regularmente también intratables, por lo que nunca se solucionan de manera definitiva, sino que se vuelven a resolver una y otra vez y son propensos a “avalanchas” de consecuencias imprevistas. La disponibilidad de recursos, el tiempo o la voluntad política representan algunos de los principales obstáculos para la solución de este tipo de problemas, los cuales suelen presentarse como “inmunes” a las soluciones lineales (Tutton, 2016; Peters, 2017).

Algunos expertos sostienen que los problemas no son malditos en sí mismos, sino que, dada su conformación de elementos complejos, son propensos más bien a la emergencia de tendencias de conflicto, contrariedad, dificultad e irresolución; *wicked tendencies* que, dependiendo del

curso que sigan, asumirán la forma de un futuro maldito (Newman y Head, 2017; Tutton, 2016). Esto significa que es la interacción y la evolución de los elementos que conforman el problema público lo que deriva en escenarios específicos de irresolución, así como en espectros determinados de dificultades y de consecuencias inesperadas. Algunos ejemplos de tales elementos son: el incrementalismo irreflexivo, la prevalencia de ideologías o tradiciones arraigadas (políticas, personalistas, corporativas) por sobre la toma de decisiones razonada, la fragmentación de valores e intereses en la definición de los problemas públicos, o la interdependencia entre problemas públicos de distintas esferas económicas y sociales, entre otros (Peters, 2017; Lazarus, 2009).

Así pues, un futuro maldito se presentaría como una visualización de un futuro irresuelto, como un escenario a largo plazo rodeado de incertidumbre, dificultades y riesgos. Un futuro maldito es aquel que, desde el presente, se anticipa como un escenario —o un conjunto de ellos— donde los problemas públicos persisten sin solución, no solo debido a la valoración poco prometedora de su trayectoria presente y pasada, sino a la poca factibilidad de predecir con certeza el curso que seguirán a largo plazo (Tutton, 2016). De acuerdo con algunos expertos, uno de los elementos centrales de la conformación de un futuro maldito es justamente que los elementos “perversos”, conflictivos e intratables que permean los problemas públicos no pueden ser previstos de manera completa. Al contrario, muchas veces solo pueden ser manejados de manera emergente, dentro de un horizonte temporal limitado, y sin que el futuro a largo plazo pueda tomar una forma concisa y clara (Anderson, 2010; Tutton, 2016). Al final, un futuro maldito representaría un *endpoint*, donde la gradualidad de la “perversidad” de los problemas públicos, así como la incertidumbre que los rodea, han alcanzado niveles mayores y, por tanto, anticiparlos de manera exitosa se vuelve una tarea casi imposible de lograr (Peters, 2017; Lazarus, 2009; Anderson, 2010).

Los movilizadores del futuro

La sociología del futuro sostiene que el futuro es el resultado de la articulación entre el pasado y el presente, pues las creencias y los significados alrededor de ellos reflejan los valores sociales que dan forma a las “imágenes del futuro”. Estas imágenes orientan e informan los procesos de toma de decisiones que movilizan la acción que produce el “futuro

real” (Suckert, 2022). Por tal razón, aunque lo parezca, el futuro no es una construcción meramente imaginaria, sino que es real en tanto que las alternativas o posibilidades de futuro actuales son reales, y en la medida que los procesos que se llevan a cabo para concretarlo están en constante estado de latencia (Tutton, 2016); “un futuro deseado puede servir de aliciente para actuar en el presente, o una acción en el presente puede traer recuerdos de futuros esperados hace mucho tiempo” (Anderson, 2010, p. 778).

La conexión entre pasado, presente y futuro —y entre lo imaginario y lo real de este último— estaría movilizadora por la articulación entre expectativas y performatividad. Las expectativas son el móvil de la acción; son orientaciones prefigurativas más o menos estables compuestas de creencias específicas sobre el futuro (Suckert, 2022; Bell, 1999). Las expectativas tienen origen en una diversidad de sensaciones o reacciones sobre el estado de cosas que vendrán en algún momento futuro (tales como el miedo, el pesimismo, el éxito, la esperanza, la responsabilidad, la prevención, etcétera), y ofrecen una forma compartida de lo que cabe esperar y de cómo prepararse para las oportunidades y los riesgos. Al mismo tiempo, las expectativas son armonizadas y habilitadas por las normas culturales, las identidades y las instituciones, y establecen significados o entendimientos colectivos acerca del futuro que está por venir (Suckert, 2022). Por su parte, la noción de performatividad hace referencia al proceso por medio del cual una determinada visión del futuro puede acabar convirtiéndose en realidad; es la materialización de las expectativas en acciones concretas con miras hacia el futuro (Oomen *et al.*, 2022).

Con la finalidad de entender y analizar el desarrollo de escenarios futuros con fines anticipatorios, algunos expertos han operacionalizado la conexión expectativas-performatividad mediante la articulación de tres aspectos: estilos, lógicas y prácticas (Anderson, 2010). La articulación de tales aspectos da lugar a la manera en que los escenarios futuros se revelan, concretan y relacionan a través de declaraciones sobre el futuro; a la manera como se hacen presentes a través de realidades materiales y emociones, y a la manera en la que se actúa sobre ellos a través de políticas y programas específicos. Dicha operacionalización es la que sirve de ruta analítica para el desarrollo de nuestros escenarios del futuro educativo de Jalisco:

1. Estilos: consisten en una serie de enunciados que expresan las expectativas y a través de los cuales se revela el futuro. Los enunciados sobre el futuro condicionan y limitan el modo en que se puede inter-

venir sobre él. Funcionan mediante una circularidad, en el sentido de que los enunciados manifiestan un conjunto de relaciones entre pasado, presente y futuro. Es a través de los distintos estilos que se legitima la manera como se problematizan el presente y el futuro.

2. **Lógicas:** son los sentidos y los entendimientos a través de los cuales se pone en práctica la acción en el presente. Una lógica es una forma programática de formalizar, justificar y desplegar la acción aquí y ahora. Las lógicas implican acciones destinadas a prevenir, mitigar, adaptarse, prever o adelantarse a futuros específicos.
3. **Prácticas:** son las acciones y las experiencias que dan contenido a futuros específicos, incluidos actos de interpretación, cálculo e imaginación. Es a través de estos actos que los futuros imaginados se materializan, que se hacen presentes en las emociones y que terminan por orientar el comportamiento.

Escenario inercial. La reprobación, el abandono y la baja eficiencia terminal en la educación media superior en Jalisco

El diagnóstico desarrollado en *Jalisco a futuro 2018-2023* concluyó que la expansión de la oferta educativa de nivel medio superior en el estado no había significado de manera efectiva la absorción y la retención de los estudiantes. Identificaba que la obligatoriedad de la educación media había sido entendida por las autoridades estatales e institucionales como la creación de espacios, sin considerar con seriedad las estrategias que garantizaran la permanencia de los jóvenes en la escuela, la conclusión oportuna de sus estudios y el logro de aprendizajes relevantes. En ese entonces (2016-2017), la educación media superior jalisciense se posicionaba en los lugares críticos a nivel nacional en cuanto a indicadores como la absorción educativa, la reprobación y la eficiencia terminal (Acosta, 2019).

La actualización de la información sobre el desempeño de la educación media superior estatal, así como el ejercicio pronóstico basado en los datos históricos de tres décadas (1990-2021), muestran que las conclusiones de *Jalisco a futuro 2018-2030* se mantendrían en los siguientes treinta años. Aunado a ello, el mapeo de las acciones estratégicas que han conducido el sistema de educación media superior de Jalisco en el

pasado reciente permiten visualizar un escenario futuro sin cambios sustanciales ni en la arena de los resultados ni en la de las decisiones.

Diagnóstico y prospectiva de la educación media superior

La persistencia de los problemas públicos del abandono, de la reprobación y de la baja eficiencia terminal en el nivel medio superior no es exclusiva de Jalisco. Al contrario, las tendencias ocurridas en el estado son las manifestaciones de un problema de alcance nacional que poco se ha podido mitigar en el pasado reciente. Los expertos coinciden en que el nivel medio superior en México es el que más padece dichas problemáticas (Weiss, 2015, 2018; Miranda, 2018; Estrada, 2018; Ibarra, 2019). Incluso, el problema es tal que ni la reforma educativa que hizo obligatorio el nivel medio ha logrado encauzar de manera efectiva su resolución a diez años de su implementación. Y aun cuando el problema ha sido una referencia permanente en los planes y programas sectoriales de educación desde el año 2000 —tanto a nivel federal como estatal, las estrategias implementadas para contrarrestarlo han tenido resultados discretos—. Actualmente, las tasas nacionales de cobertura, abandono, reprobación y eficiencia terminal en el nivel medio superior son de 74.7 %, 11.6 %, 12.2 % y 64.9 % respectivamente. Las mismas tasas para el entorno local del estado de Jalisco son de 71.6 %, 11.2 %, 18.5 % y 64.1 %.

Configuración y desempeño de la educación media superior en Jalisco

La educación media superior de Jalisco se configura actualmente como un terreno diversificado, complejo y masificado, constituido por poco más de mil planteles educativos que concentran alrededor de 310 000 estudiantes. El panorama institucional se conforma por planteles de sostenimiento autónomo (30.5 % —correspondiente al Sistema de Educación Media Superior [SEMS] de la Universidad de Guadalajara [UdeG]—), de sostenimiento estatal (20.8 % —que integra el Colegio de Bachilleres del Estado de Jalisco, el Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos de Jalisco [Cobaej] , así como la Educación Media Superior a Distancia [EMSAD]—), de sostenimiento federal (7.2 % —que incluye, entre otras instituciones, al Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica [Conalep], los Centros de Bachillerato Tecnológico Industrial y de Servicios [CBTIS], los Centros de Estudios Tecnológicos Industrial y de Servicios

[CETIS] y los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial—), y de sostenimiento particular (41.5 % —que corresponde a la gran variedad de instituciones privadas—). 8 de cada 10 del total de planteles operan bajo el esquema de bachillerato general.

De 2010 a 2021, la oferta institucional de la educación media superior en Jalisco experimentó un crecimiento del 29 %, principalmente movilizado por el SEMS de la UdeG—el cual abrió en promedio 3 o 4 planteles al año y por el subsector particular —donde se crearon anualmente alrededor de diecinueve planteles, muchos de ellos como parte de establecimientos privados de educación superior que ya funcionaban desde hace varios años en el estado—. La oferta de sostenimiento estatal en general se mostró estable, siendo el Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Jalisco (CECYTEJ) la única institución que presentó una movilización considerable —creando entre dos y tres planteles al año—. La oferta federal creció de manera discreta, pasando de 42 a 52 planteles en los últimos diez años.

En la tabla 2.1 se observa que la tendencia experimentada por la oferta educativa de nivel medio también está presente en la conformación de la matrícula. La matrícula de educación media superior en el estado hoy en día alcanza los 309 775 estudiantes, lo que lo posiciona en el lugar número quince a nivel nacional en cuanto a cobertura (71.6 %). La mitad de dichos estudiantes cursan sus estudios en la UdeG—particularmente en el esquema de bachillerato general (entre ocho y nueve de cada diez). Los subsectores federal y estatal en conjunto tienen una cobertura de 34.2 %, pero, al contrario de lo que sucede con la UdeG, los estudiantes cursan mayoritariamente programas de orientación tecnológica (entre siete y ocho de cada diez). Finalmente, destaca el comportamiento del sector privado, cuya cobertura, a pesar de la creciente proliferación de planteles en el estado, alcanza apenas el 18.2 %.

Este panorama de la matrícula de la EMS en Jalisco ha sido resultado de algunos movimientos importantes efectuados en los últimos diez años: la población estudiantil experimentó un crecimiento neto de 67 528 alumnos, lo que significa un crecimiento del 3 % anual. De este crecimiento general, destaca particularmente el que tuvieron la UdeG en ambas orientaciones (bachillerato general: 31 %, bachillerato tecnológico: 240 %) y el sector privado en programas de bachillerato general (41 %). El subsector con menor crecimiento fue la EMSAD (11 %), mientras que el Cobaej y la oferta federal —incluyendo al Conalep— experimentaron decrecimientos de entre el 1 % y el 10 %.

Tabla 2.1. Panorama general de la educación media superior (EMS) en Jalisco (2010-2021)

Nivel/ Coordinación	2010-2011		2020-2021		2020-2021 (%)		
	Planteles	Matrícula	Planteles	Matrícula	Planteles	Matrícula	
Bachillerato general	UdeG	288	116 094	329	152 540	29.0	49.2
	Cobaej	37	10 998	41	10 982	3.6	3.5
	Federal	4	1 081	--	--	--	--
	EMSAD	64	6 506	66	7 274	5.8	2.3
	Telebachillerato	--	--	60	2 523	5.3	8.0
	Particular	234	37 222	444	52 229	39.1	16.9
	Total	627	171 901	940	225 548	82.8	72.8
Bachillerato tecnológico	Federal	42	28 157	52	28 049	4.6	9.0
	Cecytej	41	17 455	69	22 218	6.1	7.2
	UdeG	22	5 009	17	17 062	1.5	5.5
	Conalep	30	14 530	30	13 024	2.6	4.2
	Particular	38	5 195	27	3 874	2.4	1.3
	Total	173	70 346	195	84 227	17.2	27.2

Fuente: Secretaría de Educación Jalisco; SEP; informes de trabajo SEMS-UdeG.

¿Cuáles han sido los resultados de la educación media superior del estado de Jalisco en los últimos diez años? El desempeño de la educación media superior del estado, visto a través de los indicadores de matriculación, cobertura, absorción, reprobación, abandono y eficiencia terminal, se muestra en la tabla 2.2. *Jalisco a futuro 2018-2030* ya mostraba el desempeño de la educación media superior del estado en posiciones críticas a nivel nacional. A cinco años de ese ejercicio, la posición del estado en cuanto al desempeño del nivel medio superior no ha mejorado, aun cuando ha presentado avances en las tasas de matriculación y cobertura: en reprobación, pasó del lugar 30 al 31; en abandono, del 7 al 10; en eficiencia terminal, del 23 al 26; y en absorción se mantuvo en el último lugar nacional.

Tabla 2.2. Desempeño de la EMS en Jalisco (2010-2021)

Indicador	Ciclo escolar			Crecimiento total	Lugar nacional 2021
	2010 (%)	2016 (%)	2021 (%)	2010-2021 (%)	
Matriculación	50.4	59.2	56.1	5.7	27
Cobertura	57.4	71.6	71.6	14.2	15
Absorción	82.4	75.3	67.8	-14.6	32
Reprobación	11.3	14.6	18.5	7.2	31
Abandono	15.4	14.7	11.2	-4.2	10
Eficiencia terminal	70.8	60.8	64.1	-6.7	26

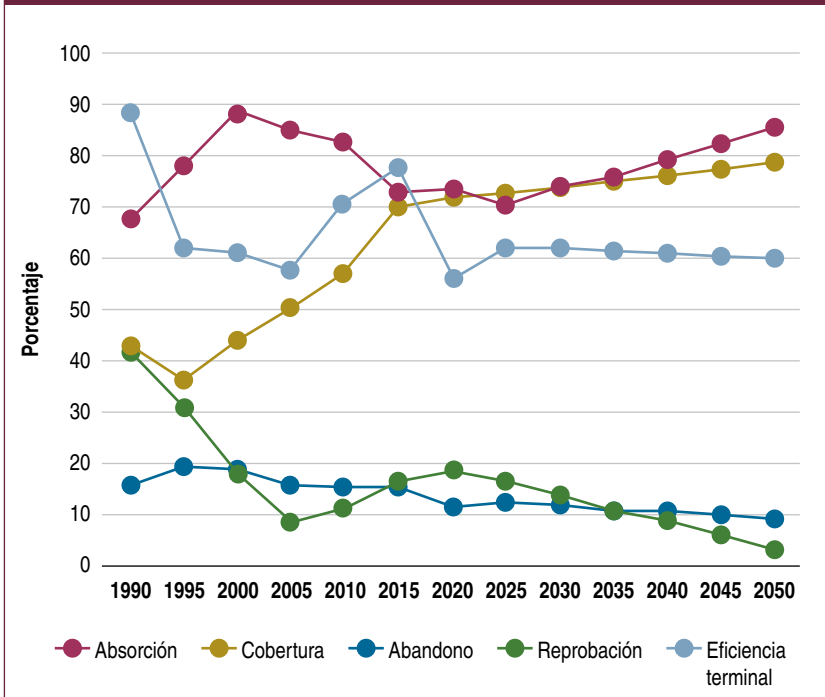
Fuente: Secretaría de Educación Jalisco; SEP.

El comportamiento específico de los indicadores, visto en un periodo de diez años (2010-2020), muestra que la matriculación experimentó un crecimiento de 5.7 %, que la cobertura creció un 1.4 % anualmente, alcanzando un crecimiento del 14.2 % en todo el periodo, y que el abandono disminuyó un 4.2 %. El resto de los indicadores experimentaron movimientos desfavorables: la absorción y la eficiencia terminal disminuyeron un 14.6 % y 6.7 % respectivamente, mientras que la reprobación pasó de 11.3 % a 18.5 %.

Prospectiva

A continuación, se muestra una proyección a 2050 del desempeño de la educación media superior en Jalisco. Este ejercicio prospectivo tiene la intención de plasmar una primera fotografía de cómo se visualiza el futuro a partir de la trayectoria histórica (contemplada desde 1990) de los indicadores de cobertura, absorción, reprobación, abandono y eficiencia terminal. Por supuesto, los alcances de la proyección son limitados al basarse exclusivamente en los indicadores y no tomar en cuenta otro tipo de variables que siempre condicionan el rumbo de los sistemas educativos, tales como las variaciones demográficas, los intereses políticos, las restricciones presupuestales o las complejidades decisionales, entre otras. No obstante, pretendemos que la proyección no solo sirva como un punto de referencia para nuestro ejercicio imaginativo sobre el futuro de la educación media superior en el estado, sino también como un complemento.

Gráfica 2.1. Proyección del desempeño de la EMS en Jalisco (1990-2050)



Fuente: Sistema Interactivo de Consulta Estadística de la Secretaría de Educación Pública: Reporte de indicadores educativos 1991-2021.

La proyección presentada en la gráfica 2.1 muestra un panorama futuro más o menos prometedor para la educación media superior de Jalisco. La absorción y la cobertura, aspectos que van de la mano, experimentarán una tendencia creciente —aunque no extraordinaria— en los siguientes treinta años. Se estima un crecimiento de 11.2 % para la absorción y un más discreto 6.6 % para la cobertura. Preveamos que ambos crecimientos estarán asociados principalmente a la apertura de planteles educativos, tanto aquellos resultados de la intención de la UdeG por consolidar un sistema de educación media superior que tenga presencia en todos los municipios de Jalisco, como de la propia oferta privada, que seguirá movilizándose de manera importante dentro de la zona metropolitana. Aunado a eso, la proyección también estima un decrecimiento importante en las tasas de reprobación, que llegará hasta el 3 % —aunque hay que tomar con reservas esta estimación pues, como dijimos, el comportamiento de los movilizados de la reprobación no puede estimarse a través de la in-

formación que tenemos; incluso, la estimación podría ser contraria si, por ejemplo, aspectos como la desigualdad social y económica, o la pobreza siguen tendencias estables o de crecimiento.

Por su parte, las tendencias que respaldan un poco más el escenario inercial que prevemos son las del abandono y la eficiencia terminal; el primero, prácticamente presentará una tendencia estable alrededor del 10 %, mientras que para la segunda, se prevé un decrecimiento del 3 %. A pesar de que estas cifras parezcan no ser alarmantes, toda la experiencia de las décadas pasadas ha mostrado que incluso las tasas de abandono más bajas tienen detrás cuestiones que han sido irresolubles, y que son de órdenes tan variados como lo económico, lo familiar, lo académico y lo psicológico, así como presupuestales y de efectividad de las políticas (Weiss, 2018; Miranda, 2018). Pensar que en el 2050 solo 9 de cada 100 estudiantes de nivel medio superior en Jalisco abandonarán la escuela parece un escenario no solo optimista, sino utópico. Incluso, los datos de los treinta años anteriores a las proyecciones ya presentaban trayectorias con altibajos, cuyos periodos negativos no eran poco comunes. Nuevamente, si traemos a la interpretación de los datos los aspectos cualitativos que rodean al abandono y a la eficiencia terminal, tendríamos que imaginar un futuro más alarmante que el que las proyecciones nos muestran. El escenario que planteamos a continuación trata de tomar en cuenta ambas cosas.

Escenario futuro

El escenario de la educación media superior que visualizamos para Jalisco al año 2050 es de carácter inercial, en el que sus características generales, su desempeño y el rezago educativo que padece seguirán una trayectoria estable, sin cambios sustanciales ni para bien ni para mal. Visualizar tal escenario implica que la proyección “favorable” del desempeño del nivel medio superior mostrada en el ejercicio anterior —donde destacan la disminución de las tasas de abandono y de reprobación, así como el aumento de la eficiencia terminal— no será necesariamente resultado del mejoramiento del problema en sí mismo, ni tampoco de la implementación exitosa de estrategias educativas. Más bien, será producto inercial de la propia expansión del sistema y, precisamente, de la estabilidad decisional respecto a su conducción.

En el 2050, la educación media superior en Jalisco se vislumbra como un panorama de continuidad: continuidad en su crecimiento,

continuidad en su configuración y continuidad en sus resultados. La cobertura del nivel habrá crecido como resultado de las acciones gubernamentales orientadas a la consolidación de la obligatoriedad de la educación media superior, pero también como producto de las agendas institucionales encaminadas a la búsqueda de la legitimidad, a la preservación del *statu quo* y al posicionamiento social y político. La distribución de los planteles habrá alcanzado el 100 % del territorio estatal, y no habrá municipio sin acceso a este nivel educativo.

A su vez, el sistema de educación media superior del estado habrá alcanzado cierto grado de sofisticación como resultado del reforzamiento de nociones como la de la calidad y la de la internacionalización, que fueron adoptadas desde la Reforma Integral de la Educación Media Superior y que permearon en la creación del Sistema Nacional de Bachillerato. Como resultado de ello, se afianzará la calidad de los planteles, de los programas y de los aprendizajes, aunque prevalecerán vacíos, particularmente en la oferta privada y en algunas opciones tecnológicas.

No obstante, los problemas del abandono escolar, de la reprobación y de la baja eficiencia terminal persistirán. Las estrategias para contrarrestarlos habrán seguido una lógica incremental, esto derivado de los pocos cambios en la manera de definir los problemas públicos relevantes, de establecer prioridades y de tomar decisiones. Las brechas de acceso que se cerraron con la distribución generalizada de planteles educativos se verán eclipsadas por las pocas capacidades sistémicas e institucionales para retener a los estudiantes, para asegurarles un tránsito efectivo dentro de la escuela y para garantizar la culminación exitosa de sus estudios.

¿Cuáles han sido los estilos, las lógicas y las prácticas alrededor de la educación media superior en Jalisco que conducirían a un futuro como el que nos imaginamos? ¿Cuáles son los “elementos malditos” que han dado lugar a que el problema persista y a que lo imaginemos igualmente irresoluble a largo plazo? El escenario que proyectamos parte de que visualizamos estabilidad, tanto en las expectativas que orientan el desarrollo y el desempeño de la educación media superior (estatal y nacional) como en la manera de materializarlas (performatividad). Prevemos, en primer lugar, que las autoridades educativas federales y estatales seguirán movilizándolo sus decisiones a partir de las expectativas de obligatoriedad y de universalización, mismas que se expresarán en objetivos de cobertura, como se ha hecho desde hace varias décadas.

La UdeG se alineará en cierta medida a esa orientación, aunque seguirá movilizando una agenda institucional paralela más amplia, que también priorizará aspectos como la calidad, la internacionalización, el desarrollo cultural, la investigación y la innovación. La problematización de la cobertura abordará únicamente de manera discreta el abandono, la reprobación y la eficiencia terminal. Esta visualización se fundamenta en el análisis tanto de los diagnósticos educativos como de los objetivos de política pública expuestos en los programas sectoriales de educación (federales y estatales) y en los planes de desarrollo institucional de la UdeG, todos ellos de entre el año 2000 y el 2020. En dichos documentos, el futuro se revela a partir de objetivos de cobertura —muy generales en la mayoría de los casos—, que solo de manera esporádica hacen mención del abandono, la reprobación y la baja eficiencia terminal. Es decir, las problematizaciones sobre el desempeño de la EMS que han conducido a este nivel educativo aluden a dichas problemáticas solo como parte del contexto del problema de la cobertura, pero no las conciben como problemas en sí mismos, independientes. De esta manera, el escenario que vislumbramos para 2050 será inercial, no solo porque la manera en que el futuro se revela en las arenas decisionales seguirá las mismas pautas que en el pasado y en el presente, sino porque el futuro que imaginamos es, en cierta medida, el resultado mismo de esas revelaciones (y expectativas) anteriores.

En segundo lugar, imaginamos un escenario inercial en la medida que prevemos que las decisiones sobre el desempeño del nivel medio superior seguirán las mismas lógicas pasadas y presentes. A nuestro modo de ver, existe un desajuste entre los significados que la sociedad tiene sobre la educación media superior —que se relacionan con ser un espacio de socialización y de desarrollo académico (Weiss, 2018)— y los que tienen las autoridades gubernamentales e institucionales. Consideramos que el significado que tiene para estos últimos es el de un indicador de desempeño y de éxito, de legitimidad y de preservación del *statu quo*, y creemos que dicha lógica permanecerá en el largo plazo. Al preservarse dicha lógica, no solo descartamos un cambio significativo en la manera como se establecen las metas, sino también, como ya lo mencionamos, no desestimamos una redefinición de los problemas del nivel medio superior que consideren el abandono, la reprobación y la baja eficiencia terminal como problemáticas en sí mismas.

En nuestro análisis de los documentos de políticas oficiales, estas lógicas se expresan de manera programática en las metas que apuntan

tanto a resultados en la cobertura como a la expansión territorial de los planteles educativos. Tanto la federación como el estado y la UdeG han tendido a establecer sus metas de cobertura en términos de avances porcentuales concretos, aun cuando las narrativas de las problematizaciones describan con elementos “más cualitativos” los pormenores de la cobertura del nivel medio superior. Se identifica también que dichas metas de cobertura se ven complementadas por un componente de infraestructura; prevalece desde hace décadas la lógica de que la cobertura en educación media superior aumentará en la medida que los planteles educativos aumenten. Y, finalmente, en no pocas ocasiones tales metas se fundamentan en lo establecido en las agendas desarrolladas por organizaciones internacionales como la Unesco, lo que es una evidencia de su lógica por preservar el *statu quo* y por alinearse a las tendencias globales que rodean a la educación media superior mundial. Prevemos que garantizar la permanencia de los estudiantes en la escuela, así como la conclusión oportuna de sus estudios, seguirá siendo solo un elemento contextual incluido en la “idea” de la cobertura como indicador por excelencia del desempeño de la educación media superior, en general, y del “éxito” de quien esté en su momento en el poder, en particular.

En el campo de la performatividad, no visualizamos una materialización distinta de las expectativas y las lógicas que han movilizad la toma de decisiones alrededor del desempeño del nivel medio superior; prevemos que las estrategias continuarán implementándose, siguiendo un patrón incremental —es decir, de decisiones sucesivas lentas, superficiales y simplificadoras, enfocadas en el corto plazo y en cambios poco disruptivos (Lindblom, 2010)—, preservando las orientaciones hacia la cobertura. En concreto, visualizamos que las estrategias de la expansión de planteles educativos (tanto físicos como virtuales), las becas y los esquemas de tutorías se mantendrán como las acciones naturales alrededor de los problemas del abandono, la reprobación y la baja eficiencia terminal. Los expertos han identificado la prevalencia de este tipo de estrategias al menos desde hace quince años, y destacan su énfasis en la apertura de planteles educativos bajo el argumento de que acercando la oferta educativa a la población (vulnerable) se avanzará en el objetivo de universalizar la educación media superior. Asimismo, destacan la excesiva orientación económica de los programas de becas, que se fundamenta en la idea de que los estudiantes no asisten a las aulas, abandonan y reprobaban por la única razón de no tener dinero

(Miranda, 2018; Weiss, 2015; Reducindo, De la Cruz y Ramírez, 2021). Visualizamos que esa materialización estratégica se mantendrá vigente en los siguientes treinta años.

Finalmente, algunos de los “elementos malditos” que consideramos que seguirán vigentes en 2050 en el nivel medio superior (en el estado y en el país), y que condicionarán los progresos en la resolución del abandono, la reprobación y la baja eficiencia terminal son: las prioridades y las agendas desarticuladas de las autoridades educativas federales, estatales e institucionales (particularmente de la UdeG); las definiciones incompletas, poco atinadas o sesgadas del problema público; los cambios de administración y la asignación presupuestal, y la propia multicausalidad del problema.

Escenario pesimista. Las brechas de calidad en la educación superior jalisciense

Hoy en día, la oferta de educación superior del estado de Jalisco se conforma por instituciones no solo de distintas orientaciones, sino también de distintos niveles de calidad. Aspectos como la práctica fragmentada de las estrategias de aseguramiento de la calidad, sus resultados ambiguos y poco consistentes, y la permanente proliferación del sector privado han significado la persistencia de la baja calidad a distintos niveles. Reconocemos que no es un problema generalizado, sino que, tal como el libro anterior de *Jalisco a futuro 2018-2030* documentó, la baja calidad se concentra en determinados sectores institucionales concretos, en programas específicos y en territorios determinados (Acosta, 2019).

Es cierto que la búsqueda de la calidad en la educación superior ha estado presente como uno de los principales ejes de las políticas federales, estatales e institucionales desde hace tres décadas. No obstante, no ha llegado a consolidarse como una práctica ni generalizada ni obligatoria. Incluso, ahí donde se ha constituido ya como una práctica cotidiana se han presentado resultados ambiguos y de efectos perversos. Aunado a ello, fomentar la cultura de la calidad en sectores distintos al universitario (público) es una meta que no ha sido posible alcanzar, a la vez que la proliferación de instituciones y programas “patito” continúa siendo un reto regulatorio para las autoridades locales.

Diagnóstico y prospectiva de la educación superior

La educación superior jalisciense ha experimentado cambios relativamente vertiginosos desde hace tres décadas. La Reforma Universitaria en la UdeG, el crecimiento exponencial de instituciones privadas o la diversificación de la oferta educativa emprendida por los gobiernos federal y estatales —ya sea para promover las oportunidades de acceso educativo a poblaciones vulnerables, la formación de recursos humanos y mano de obra o el desarrollo tecnológico— han sido los movilizados que han dado su forma actual al sistema estatal de educación superior, caracterizado por su heterogeneidad, por su expansión territorial y por ser un terreno donde interactúan distintos actores políticos y sociales.

Configuración de la educación superior en Jalisco

Hoy en día, Jalisco es el quinto sistema estatal de educación superior con mayor número de matrícula, concentrando alrededor de 270 000 estudiantes, posicionándose a nivel nacional después de la Ciudad de México, el Estado de México, Puebla y Nuevo León. Dicha matrícula se traduce en una cobertura del 36.5% (incluyendo tanto modalidad escolarizada como no escolarizada), posicionando a Jalisco en el lugar número 20 a nivel nacional.

Tabla 2.3. Configuración actual de la educación superior en Jalisco*

Tipo	Número de Instituciones	Matrícula total	Cobertura en el Sistema Estatal de Educación Superior (%)
Educación universitaria	6	135 254	50.6
Educación tecnológica	19	27 441	10.3
Educación normal	11	4 976	1.9
UPN	5	1 964	0.7
Universidades del Bienestar	3	154	0.1
Educación privada	132	97 392	36.4
Total	176	267 181	100

* Las cifras incluyen matrícula de licenciatura universitaria, tecnológica y técnico superior universitario (TSU).

Fuente: Anuario estadístico de de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (2020-2021); Informe de resultados 2021 de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García, 2021

El Sistema Estatal de Educación Superior (SEES) jalisciense se configura por 176 instituciones de diferentes orientaciones formativas y disciplinarias, que tienen presencia en 38 municipios del estado. Dentro de ese panorama, el sector privado conforma la oferta más amplia con 132 instituciones (que representan el 36.4 % de la oferta total), seguido de la oferta tecnológica —que incluye a las universidades tecnológicas, las politécnicas y a las unidades federales y descentralizadas del Tecnológico Nacional de México, conformada por diecinueve instituciones que alcanzan una cobertura del 10.3 %. En el extremo opuesto están las Universidades para el Bienestar y la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) como las de menor presencia en el estado, representando respectivamente el 1 % y 0.7 % de la oferta total.

En cuanto a la distribución de la matrícula por tipo de institución, se puede observar que el sector que más estudiantes concentra es la educación universitaria, particularmente la Universidad de Guadalajara (UdeG), donde prácticamente la mitad de los estudiantes cursan sus estudios superiores. Otro porcentaje importante, de 36.4 %, es el que concentra el sector privado —que en su mayoría también es de orientación universitaria—. Finalmente, el sector de la formación para los maestros, la Universidad Pedagógica Nacional y las Universidades para el Bienestar son las de menor participación, con una cobertura conjunta de 8 % del total estatal.

Evolución y desempeño de la educación superior

Un primer indicador sobre el desempeño del SEES jalisciense corresponde a la evolución que ha tenido en los últimos diez años. En la tabla 2.4 podemos observar cómo la educación superior se ha mantenido dinámica en cuanto a las variaciones de sus componentes más elementales; la oferta institucional experimentó un crecimiento anual del 3.2 %, movilizado principalmente por la oferta privada, que puso en funcionamiento cuatro nuevas instituciones al año. Los programas siguieron un patrón similar, experimentando un crecimiento de casi tres veces (con un crecimiento anual del 17 %), igualmente dinamizado en su mayoría por el sector privado, sector que actualmente imparte siete de cada diez de los programas de nivel superior.¹

¹ Es importante señalar que el gran número de programas en el estado no significa necesariamente una diversificación importante de la oferta educativa, pues las orientaciones de los programas tienden a seguir patrones de “indiferenciación” (Acosta, 2024; Álvarez, 2013). Así, por ejemplo, identificamos

Al contrario de las instituciones y de los programas, aunque también con una tendencia creciente, la movilización de la matrícula se concentró principalmente en el sector público. En general, la matrícula experimentó un crecimiento del 49 %, del cual el 72 % correspondió al sector público, particularmente dentro de la UdeG, que actualmente concentra poco más de 130 000 estudiantes. La tasa anual de crecimiento del sector público durante el periodo fue del 6 %. Por su parte, el sector privado aumentó su matrícula en casi 25 000 estudiantes, con una tasa de crecimiento anual del 3.5 %.

Tabla 2.4. Evolución de la educación superior en Jalisco (2010-2021)

Tipo de sostenimiento	Instituciones		Matrícula		Programas	
	2010	2021	2010	2021	2010	2021
Público (%)	40	44	106 714	169 789	178	253
	30	25	59	64	45	23
Privado (%)	93	132	72 540	97 392	218	825
	70	75	41	36	55	77
Total (%)	133	176	179 254	267 181	396	1 070
	100	100	100	100	100	100

Fuente: Anuarios estadísticos de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (2010-2021).

La tabla 2.5 nos muestra cómo ha evolucionado el desempeño del nivel superior en cuanto a su absorción, cobertura, abandono, número de egresados y número de titulados. Entre 2010 y 2021, la tasa de absorción ha disminuido de manera importante (34.5%), lo que significa que, tal y como ya identificaba el ejercicio anterior de la obra *Jalisco a futuro 2018-2030*, cada vez las instituciones de educación superior públicas y privadas están captando menos estudiantes recién egresados del nivel medio superior, agravándose la situación cuando se pone atención a la diferenciación territorial. Actualmente, Jalisco se ubica en el lugar treinta a nivel nacional en cuanto a absorción (SEP, 2022).

que los 1 070 programas de nivel superior en el estado podrían reducirse a 534 si tomáramos en cuenta el nombre específico del programa. Como muestra están los casos de las licenciaturas en Administración y en Derecho, que se ofertan más de cien veces. Esta baja diversificación también se hace visible en la concentración de programas por disciplinas, donde la mitad de los programas se concentran en Administración y Negocios (30 %), Derecho (10 %) y Tecnología e Informática (10 %).

Tabla 2.5. Desempeño de la educación superior en Jalisco (2010-2021)

Indicador	Ciclo escolar		Crecimiento total	Lugar nacional 2021
	2010	2021	2010-2021	
Absorción	82.4 %	47.9 %	-34.5 %	30
Cobertura	28.0 %	36.5 %	8.5 %	20
Abandono	6.5 %	3.0 %	-3.5 %	2
Egresados	30 925*	46 835	51.4 %	3
Titulados	22 835	21 480	-5.9 %	6

* Cifra del 2012.

Fuente: Sistema Interactivo de Consulta Estadística de la Secretaría de Educación Pública: Reporte de Indicadores Educativos 2021-2021; Anuarios estadísticos de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (2010-2021).

Por su parte, las tasas de cobertura y de abandono muestran ligeros cambios positivos; podemos apreciar que la cobertura de estudiantes de entre 18 y 22 años ha pasado de 28 % a 36.5 %, mientras que el abandono se ha reducido en 3.5 por ciento. Parece ser que los esfuerzos puestos en marcha para tratar de incluir y retener a más personas van por buen camino. Acciones tales como las becas, los nuevos programas regionales y la inversión hecha en los centros universitarios metropolitanos (públicos) para la creación de más lugares están teniendo buenos resultados. Las posiciones de Jalisco a nivel nacional en cuanto a estos dos indicadores son el vigésimo y el segundo respectivamente. Para finalizar, notamos una tendencia “encontrada” respecto del número de egresados y de titulados; los primeros experimentaron un crecimiento importante de 51.4 %, mientras que los segundos decrecieron un 5.9 %. Este desajuste entre egresados y titulados ilumina las complicaciones que los egresados tienen al momento de certificar sus estudios superiores, cosa que no es menor al considerarlas como un elemento fundamental para abrirse puertas en el ya de por sí complejo mercado laboral del estado.

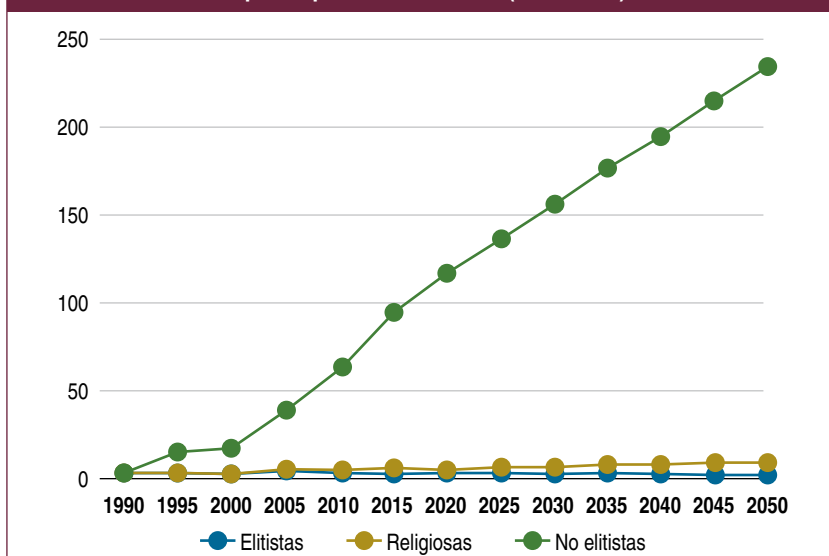
Prospectiva

El ejercicio prospectivo que sirve como base y como complemento para nuestro desarrollo del escenario futuro de la educación superior en Jalisco no se fundamenta en el desempeño general del SEES —tal y como se hizo con el nivel medio superior—, sino en el desempeño concreto del sector privado, visto a través de las proyecciones a 2050 sobre el número de instituciones y sus tipos —basados en la tipología de Levy (2024)—, la matrícula, la cobertura y el número de egresados.² Es cierto que algunos de los componentes que nos llevan a visualizar un escenario pesimista estarán asociados a prácticas llevadas a cabo en el sector público; sin embargo, el centro del problema de las brechas de la calidad en la educación superior jalisciense tiene que ver justamente con las implicaciones que el dinamismo del sector privado ha traído consigo en el presente y en el pasado reciente. Las proyecciones toman como base el periodo 1990-2021.

Si tomamos como sustento las tendencias de los últimos treinta años, es previsible que la oferta institucional del sector privado siga creciendo (gráfica 2.2). Se estima un crecimiento sostenido y diferenciado por tipo de institución, donde el número de instituciones elitistas y religiosas se mantendrá estable, con un aumento previsible de no más de cuatro instituciones en treinta años. Esta previsión deja ver lo difícil que ha sido y será consolidar instituciones privadas que no sean orientadas al mercado y a la absorción de la demanda. En toda la historia de la educación superior privada en la entidad solo se han constituido tres instituciones que pueden ser denominadas de elite: el Tecnológico de Monterrey (TEC), la Universidad Autónoma de Guadalajara (UAG) y la Universidad Panamericana (UP). Y religiosas solo hay cinco: el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores (ITESO), la Universidad Anáhuac México, la Universidad del Valle de Atemajac (Univa), la Universidad Marista y la Universidad Sámman de Jalisco (USJ).

² Las instituciones privadas elitistas son aquellas de prestigio, tradición y académicamente líderes en el estado (regularmente de costos altos) y están incluidas en los *rankings* internacionales. Las instituciones privadas no elitistas son aquellas de nula o baja selectividad, orientadas particularmente a la absorción y a la demanda residual, y regularmente tienen una orientación mercantil. Las instituciones privadas religiosas son aquellas creadas bajo la misión de algún grupo religioso.

Gráfica 2.2. Proyección de instituciones de educación superior privada en Jalisco (1990-2050)



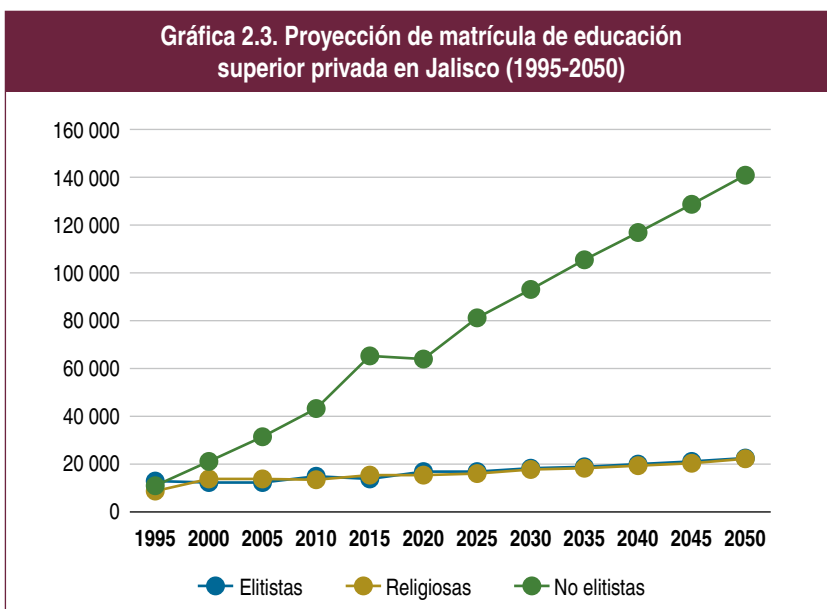
Fuente: Anuarios estadísticos de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (1990-2021).

En contraparte, la proyección de la oferta de instituciones no elitistas muestra una tendencia de crecimiento exponencial; se calcula que para el año 2050 tendrán un aumento de poco más de dos veces el crecimiento experimentado en los últimos diez años y superando las 200 instituciones (solo de nivel licenciatura). Preveamos que incluso esas cifras pueden llegar a ser mayores, pues los avances en la educación en línea y a distancia han representado un área de aprovechamiento para el sector privado no elitista. Es decir, creemos no solo que este sector de instituciones crecerá en términos físicos, sino que también aumentará la emergencia de campus e instituciones virtuales.

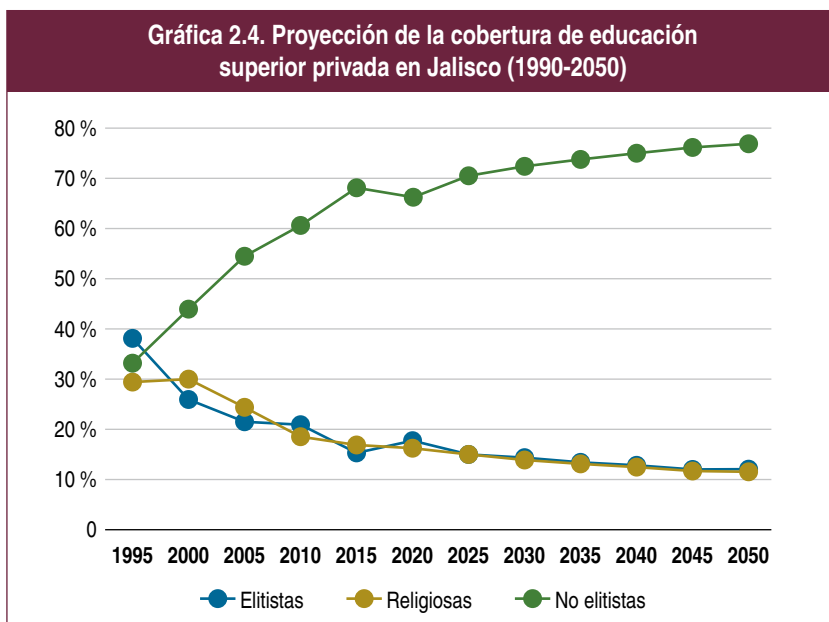
La proyección de la matrícula de educación superior privada en el estado, así como su cobertura, se muestran en las siguientes gráficas. Las proyecciones muestran, en primer lugar, que la matrícula privada tendrá una tendencia creciente, movilizada principalmente por el sector de instituciones no elitistas. Se prevé que los sectores elitista y religioso no rebasen los 25 000 estudiantes para 2050, mientras que el no elitista alcanzará alrededor de 140 000. Esas cifras netas representarán un crecimiento del 31 %, 32 % y 120 % respectivamente; el crecimiento

de las instituciones no elitistas será de entre tres y cuatro veces el de las elitistas y de las religiosas y de elite. Al traducir estas cifras en la proyección de la cobertura, se aprecia que mientras la cobertura de las instituciones elitistas y religiosas seguirá una tendencia decreciente durante los siguientes treinta años —como lo ha hecho desde la década de los noventa—, las instituciones no elitistas tendrán un aumento de 10 puntos porcentuales. Reconocemos que la proyección muestra de este incremento en la cobertura será menos acelerado que el experimentado en el periodo 1995-2015, sin embargo, no significará necesariamente una movilización menor del sector, pues los propios movimientos del sector público condicionan en todo momento las variaciones en la cobertura. Tampoco significa que el sector privado en general y la oferta no elitista en particular pierdan interés en proliferar en la educación estatal.

Gráfica 2.3. Proyección de matrícula de educación superior privada en Jalisco (1995-2050)



Fuente: Anuarios estadísticos de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (1995-2021).



Fuente: Anuarios estadísticos de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) (1995-2021).

Escenario futuro

El escenario que visualizamos a treinta años para la educación superior jalisciense es de naturaleza pesimista, particularmente en cuanto a los avances en la reducción de brechas de calidad promovidas por la continua expansión y proliferación del sector privado, y a la poca consolidación de una cultura generalizada de mejora continua. En la historia reciente de la educación superior en México, todo proceso de diversificación (planeado o no) ha traído consigo retos a la calidad, y ha sido habitual presenciar cómo todas las estrategias nacionales y locales por promover el aseguramiento de la calidad y la mejora continua se han visto rebasadas por los rápidos cambios del mercado educativo. Las proyecciones del apartado anterior muestran un crecimiento sostenido de la oferta privada no elitista, que, al contrario de las ofertas de elite y religiosas, son las que históricamente han presentado problemas de baja calidad.

En el 2050, las brechas de la calidad en la educación superior en Jalisco se agravarán. Aun cuando el aseguramiento de la calidad se mantendrá como asuntos inamovibles de las agendas de políticas, en la cotidianidad prevemos una práctica fragmentada, basada en intereses institucionales

individuales, que no logrará ni la consolidación como estrategia fundamental del desempeño general del sistema de educación superior estatal, ni la conducción seria del desarrollo del sector privado en la entidad. El sector privado crecerá de manera importante como lo ha hecho en las décadas pasadas; proliferarán cada vez más las ofertas educativas de baja calidad, y encontrará mejores estrategias no solo de mercantilización, sino también para sortear las prescripciones regulatorias básicas. Esto tendrá el efecto perverso inequívoco de que el sector privado “capturará” ciertas esferas decisionales y las inclinará a favor de su desarrollo mercantil. El aseguramiento de la calidad no logrará establecerse como práctica obligatoria por excelencia, lo que, además de agravar los problemas de calidad en los sectores privados atomizados, será ventaja para que los sectores no elitistas de mayor tamaño desplieguen estrategias comerciales más feraces. Los fraudes relacionados con la operación del sector privado seguirán en aumento. Vislumbramos que la regulación, entendida como los mecanismos de autorización, seguirá sin tener un efecto real sobre las características ni sobre el desempeño del sector privado. Los liderazgos gubernamentales e institucionales encargados de la autorización serán tibios al pensar en estrategias más contundentes que pongan al sector privado bajo esquemas de rendición de cuentas sofisticados. Los esquemas de régimen jurídico se mantendrán sin cambios, lo que permitirá más que nunca la operación disfrazada de instituciones con fines de lucro.

¿Los estilos, las lógicas y las prácticas por medio de las cuales se ha orientado el desarrollo del sector privado en Jalisco respaldan nuestro pesimismo sobre su futuro en el estado? Ciertamente, hay pocos espacios en donde las autoridades educativas gubernamentales e institucionales revelen expectativas serias sobre el desarrollo del sector privado en el estado. Existen, en el mejor de los casos, diagnósticos que reconocen la expansión de la oferta privada, así como juicios sobre las posibles implicaciones que esto significa para el desarrollo general de la educación superior estatal. No obstante, no ha habido en los últimos años una problematización seria sobre la expansión, la proliferación y el funcionamiento de la educación superior privada que revele el futuro que los tomadores de decisiones proyectan. A veces, podemos interpretar que las autoridades educativas relacionan el sector privado con la cobertura de nivel superior, así como con los objetivos que año con año se establecen alrededor de ella. Podemos interpretar también que favorece en las relaciones entre educación superior y mercado laboral. Sin

embargo, la ausencia de expectativas claras alrededor de la educación superior privada, así como la falta de una problematización clara respecto a su desarrollo y funcionamiento tienen el “inescapable” destino de que las cosas empeoran (Jordan, Kleinsasser y Roe, 2014). Y ese es el escenario que prevemos.

A lo anterior se le suma la ausencia de lógica de los tomadores de decisiones; al no haber expectativas claras, no hay metas concretas sobre el desarrollo y desempeño de la educación superior privada. Por momentos, es posible identificar un componente relacionado con el sector privado en las metas de calidad, pero nunca como meta concreta. De hecho, podríamos decir que la lógica de la educación superior jalisciense es la de que su desempeño solo puede ser movilizadado de manera efectiva por el sector público, y que el sector privado es solo un elemento “accesorio”. Ni las metas relacionadas con el aumento de la cobertura ni las relacionadas con el aseguramiento de la calidad establecen resultados concretos respecto al desempeño del sector privado en la entidad, ni siquiera cuando crecientemente ha tenido que ver con ambos —con la cobertura, por su expansión; con la calidad, por la proliferación de instituciones “patito”—. Es más, ni siquiera en los documentos oficiales del Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) se presentan metas, sino solo requisitos.

Por su parte, prevemos que la acción orientada al sector privado permanecerá como hasta ahora, lo que llevará a un escenario sumamente desfavorable no solo en términos del agravamiento de las brechas de calidad, sino en la constante aparición de malas prácticas por parte de las instituciones privadas. Hasta ahora, las estrategias orientadas al sector privado son la autorización (RVOE) y la acreditación (de distintos tipos), pero, como advertimos en el párrafo anterior, estas acciones están desvinculadas de una planeación seria. El RVOE durante más de veinte años ha estado orientado a establecer los requisitos mínimos de operación de las instituciones privadas, sin nunca establecer objetivos sobre el papel que debe jugar en la regulación del sector privado, ni a nivel nacional ni a nivel estatal. La acreditación, desde hace treinta años, ha sido la estrategia por excelencia que orienta la calidad y la mejora continua de la educación superior en México. Y aunque gran parte del sector público la ha adoptado como una práctica cotidiana, no es una política obligatoria. Históricamente, el sector privado ha estado en su mayoría desinteresado por las prácticas de aseguramiento de la calidad, desinterés que se ve amparado por la falta de obligatoriedad de

la estrategia.³ No prevemos, en ese sentido, que las voluntades gubernamentales e institucionales lleguen a conducir al establecimiento de una política, no solo de carácter obligatorio, sino integral, donde se problematicen detalladamente el desarrollo, la expansión y la proliferación del sector privado en la entidad. Creemos que es más factible el desencadenamiento de consecuencias imprevistas relacionadas con la falta de orientación que la reversión del problema mediante intervenciones emergentes —que es a lo que apuntaría, por ejemplo, hacer obligatoria la acreditación como requisito para hacerse del RVOE en el estado.

A tales aspectos es importante agregar algunos “elementos malditos” que creemos que complicarán la resolución del problema y contribuirán al agravamiento de las brechas de calidad en la oferta de educación superior en Jalisco en el largo plazo. En primer lugar, prevemos que las propias dinámicas del sector privado representarán que la tarea de regularlo se haga más complicada. El sector privado no solo ha crecido y se ha expandido, sino que también ha diversificado sus estrategias mercantiles. Algunas de estas estrategias son: la “captura” de la demanda por medio de la incursión en el bachillerato y el posgrado; la formación de corporativos y conglomerados empresariales; la expansión a territorios poco atendidos por el sector público, y la expansión de programas en línea. Todas estas estrategias representan retos regulatorios mayores a los de la regulación del crecimiento de instituciones “patito”, que durante mucho tiempo ha sido la mayor preocupación. A la par, el sector privado siempre se las ha ingeniado para sortear la rendición de cuentas mediante su figura legal.

En segundo lugar, la naturaleza y las características del RVOE representan uno de los elementos perversos que complicarán la mejora del problema. La excesiva orientación burocrática del RVOE se ha vuelto —y seguirá siendo en el futuro— uno de los puntos más endebles de los

³ Es importante mencionar que el último ajuste del RVOE estatal en Jalisco añadió la obligatoriedad de la acreditación; la nueva normativa establece que para hacerse de un RVOE, las instituciones privadas tendrán que presentar prueba de haber sido previamente acreditadas por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (Copaes). No obstante, esa información es poco clara, pues la acreditación a la que se refiere no es una acreditación convencional, sino una evaluación *ex profeso* de los planes de estudio privados. Esto fue aclarado en entrevista con funcionarios del Gobierno del estado, quienes declararon haber recurrido a tal acuerdo con Copaes debido a la falta de capacidad burocrática y de recursos institucionales para satisfacer la creciente demanda por RVOE. Habrá que ver cómo funciona esto dentro del marco de la falta de expectativas, lógica y objetivos claros. Nuestra valoración es que dicho ajuste responde a intereses políticos y económicos compartidos del Gobierno del estado y de las agencias acreditadoras, y no al objetivo de orientar el desarrollo de la oferta privada en sí mismo. En tales condiciones, es sensato prever el agravamiento del problema de la calidad, donde emergerán inevitablemente prácticas de simulación y conflictos de intereses.

que el sector privado de dudosa calidad saca provecho. Al sustentarse mayoritariamente en la comprobación documental, el RVOE no solo se vuelve un instrumento fácil de burlar, sino también un aliciente para la expansión de instituciones de todo tipo. Finalmente, creemos que los liderazgos fragmentados y desinteresados han tenido y seguirán teniendo un impacto contundente sobre las características de la oferta privada en el estado. Las autoridades educativas federales y estatales, así como la UdeG (que son las tres instancias encargadas de otorgar RVOE) no se han caracterizado por implementar estrategias regulatorias coordinadas, sino que cada una sigue sus propios lineamientos e intereses para autorizar programas educativos. Las autoridades federales y estatales han hecho poco por implementar cambios significativos a la regulación, y se han atendido al RVOE tal y como está concebido. Mientras que la UdeG ha hecho uso de su autonomía para implementar su propia agenda de incorporación de programas, agenda que en ningún sentido responde a las necesidades de resolución de los problemas de calidad ni de expansión del sector privado. Tan es así que la incorporación no representa ni el 10 % de programas autorizados en el estado.

Reflexiones finales

Por más que nos resistamos, alguna parte de nuestro ser tiene la propensión a creer que la educación en México es un desastre, compartiendo lo dicho por Alberto Álvarez (2020) en su prospectiva del sistema educativo mexicano hace unos años. No importa si somos académicos, empresarios, doctoras o amas de casa, la sensación de que las cosas no funcionan en la educación del país nos invade de manera constante y, lo que es peor, nos lleva a pensar que las cosas no van a cambiar. Y es que no podemos negar que lo que hoy vivimos es el futuro de algún presente anterior donde autoridades gubernamentales e institucionales, políticos y tomadores de decisiones aseguraron que la educación del país mejoraría. Cuando vemos cosas como la estafa maestra —en la que participaron ocho universidades mexicanas—, el destape de los desvíos millonarios del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (Conahcyt), la resolución que el Tribunal Superior de Justicia Administrativa de la Ciudad de México dictó sobre el plagio de tesis de la ministra Yazmín Esquivel, o toda la opacidad, arbitrariedad y autoritarismo que han rodeado los procesos

de elaboración y revisión de los nuevos libros de texto para la educación básica, no podemos tener otra reacción que la de encogernos de hombros, ni otro pensar que el de un futuro desesperanzador. ¿No dista mucho este presente, como futuro de un presente pasado, de lo que todos habíamos visualizado y de lo que habríamos esperado? ¿En realidad las cosas están tan mal? ¿No hemos avanzado en nada? Muy seguramente, los políticos dirán que sí, los académicos dirán que depende y la sociedad civil dirá que no.

Este trabajo muestra que hay elementos en los problemas educativos que, aun con la mejor planeación, persisten como irresolubles por distintas razones: por las incertidumbres que los rodean, por su resistencia a los cambios o por las consecuencias inesperadas de los intentos de solucionarlos. Pero muestra también que las expectativas y los entendimientos sobre los problemas públicos movilizan un mejor futuro. ¿Qué lecciones, entonces, podemos obtener de este ejercicio en términos de política pública? La pauta nos la da la perspectiva de la gobernanza anticipatoria, particularmente su componente relacionado con el papel que la información y los aspectos actitudinales juegan en los procesos decisionales, y que son cruciales no solo para diseñar estrategias más efectivas, sino también para desarrollar pronósticos atinados, relevantes y útiles.

La gobernanza anticipatoria se define como el proceso decisional prospectivo de naturaleza anticipatoria orientado a hacer frente a nuevos retos económicos y sociales que trae consigo la visión de un futuro deseable (Heo y Seo, 2021), y uno de sus principios centrales es la información. Este principio se fundamenta en la hechura de políticas basada en evidencia, cuyo objetivo es utilizar los resultados verificables de la investigación para orientar la toma de decisiones del sector público, con el fin de que los gobiernos puedan cumplir más sus objetivos. Desde ambas perspectivas, el futuro y los problemas malditos que lo rodean se afrontarían de mejor manera con información; la generación, el manejo y el uso de la información se posicionarían como una de las capacidades más cruciales en el marco tanto de la formulación de políticas como del desarrollo de estrategias anticipatorias. No obstante, a pesar del papel que juega la información en la conducción de los problemas públicos, ¿cuántas veces no hemos sido testigos de que incluso la mejor información se ha pasado por alto?, ¿cuántas veces no se han recomendado acciones estratégicas serias desde la academia y desde la sociedad civil organizada sin que los tomadores de decisio-

nes hayan puesto atención? Y aquí un ejemplo de ello: aun cuando los ejercicios elaborados en las obras *Jalisco a futuro* sean la muestra de un esfuerzo colectivo experto serio, de calidad y bien orientado, desafortunadamente no podríamos decir con certeza que hayan encontrado un buen destino en la esfera decisional. Nuestra primera recomendación es clara: alentamos a los tomadores de decisiones a hacer un uso relevante de la información que proviene tanto de sus propias experiencias de éxito y fracaso como de las investigaciones elaboradas por distintos sectores, pues, si en verdad quieren un futuro mejor para todos, la información seria debe ser fundamento obligado de sus acciones y estar por encima de cualquier orientación política y personal. Esto significa, por un lado, que las experiencias en la implementación de políticas se transformen en información que sintetice aprendizajes relevantes y, por otro, que la información generada en otros lados no solo se utilice de manera contextual, ni tampoco como mera mención para legitimar decisiones a conveniencia.

Por otro lado, la gobernanza anticipatoria también pone atención en la manera en que las autoridades y los tomadores de decisiones se comprometen y se involucran en los procesos decisionales, a fin de generar previsiones serias que contribuyan al mejoramiento de los problemas públicos —o disminuir los riesgos de su agravamiento— de manera realmente responsable y significativa. Y es de ese particular componente de la perspectiva anticipatoria que deriva nuestra segunda recomendación. Esta vez, no recomendamos a los tomadores de decisiones estrategias concretas —tal como lo hicimos en *Jalisco a futuro 2018-2030*—, sino un verdadero cambio de actitud; uno que movilice sus expectativas, que aliente una manera diferente de concebir y entender no solo los problemas públicos, sino el futuro mismo, y que signifique un “giro de tureca” a su imaginación y su creatividad. Tal como sostienen Jordan, Kleinsasser y Roe (2014), los problemas complejos requieren estrategias complejas. Atender estos problemas con estrategias superficiales e inerciales no tiene otro destino que el de su agravamiento. La gobernanza anticipatoria sostiene que para anticipar los riesgos es necesario ser reflexivo con los eventos del pasado, sensible a las condiciones del presente y creativo al imaginar el futuro. Esos tres aspectos contribuyen al desarrollo de sólidas capacidades de receptividad, adaptabilidad, proficiencia y reacción (Heo y Seo, 2021; Guston, 2014). De hecho, también han sido reconocidos como mecanismos adecuados para afrontar los retos que traen con-

sigo los futuros malditos, pues neutralizan la rutinización decisonal y contrarrestan el incrementalismo basado en el exceso de confianza (Jordan, Kleinsasser y Roe, 2014). Sin lugar a duda, creemos que si los tomadores de decisiones están realmente comprometidos con el futuro (educativo) de Jalisco, es indispensable comenzar a adoptar una cultura decisonal donde la sensibilidad y la disposición, la creatividad y la imaginación se integren como aspectos movilizados de la formulación de políticas.

Junto con lo anterior, y propiamente como resultado de ello, invitamos a los tomadores de decisiones a adoptar una perspectiva anticipatoria, a ensayar ejercicios prospectivos serios y responsables que permitan prever el futuro. No hablamos de las planeaciones a futuro que se hacen administración tras administración, sino a la construcción de escenarios hipotéticos, exploratorios y alternativos que tengan como objetivo anticipar riesgos. Planear a futuro no es anticipar el futuro; se pueden confundir, pero hay gran diferencia entre ambas tareas. En ningún documento de políticas gubernamental ni institucional de los pasados veinte años hay un solo ejercicio prospectivo sobre la educación, ni del país ni del estado. La cultura decisonal y de la planeación que permea en México a todos los niveles se ha caracterizado por apuntar hacia los logros (no pocas veces priorizando los inmediatos) y no hacia la anticipación de riesgos. Sí, existen planes de largo plazo, pero ninguno de ellos tiene las cualidades de un trabajo prospectivo; establecen las características de la educación que se quiere y las estrategias para lograrlo, pero nunca exponen qué riesgos se avecinan y cómo serán afrontados. Los tomadores de decisiones tienen la costumbre de imaginar los escenarios futuros en términos del mejoramiento de indicadores de distintos tipos, sin reparar en que pueden emerger situaciones conflictivas para las que no están preparados, y que pueden cambiar el curso de las cosas de manera definitiva (ya lo vivimos con la covid-19). Suelen plantear el futuro en términos de “un lugar mejor”, siendo indiferentes a la posibilidad de lo contrario. Por tales razones, creemos que urge un reajuste en la manera de entender y de hacer las cosas, y que la adopción de la perspectiva anticipatoria es el camino para ello. Esta recomendación no solo es una orientación vacía que sirve para “promocionar” el presente trabajo, sino una propuesta seria y crítica mediante la cual las autoridades gubernamentales e institucionales pueden estar seguras de que cambiarán el destino de la educación jalisciense.

Referencias

- ACOSTA, A. (2024). Educación superior privada en México: entre el isomorfismo teórico y el homomorfismo práctico. En G. Álvarez y M. Morales (coords.), *Estudios sobre educación superior privada en México*. Biblioteca de la Educación Superior, ANUIES.
- ÁLVAREZ, A. (2020). *Prospectiva de la educación mexicana en la globalización*. Ediciones Normalismo Extraordinario. SEP-DGSUM.
- ÁLVAREZ, G. (2013). Tipologías de las instituciones de educación superior privadas ¿para qué? En J. C., Silas (coord.), *Estado de la educación superior en América Latina: el balance público-privado*. ANUIES/ITESO.
- ANDERSON, B. (2010). Preemption, precaution, preparedness: anticipatory action and future geographies. *Progress in human geography*, 34(6), 777-798.
- BELL, W. (1999). The sociology of the future and the future of sociology. *International review of Sociology*, 9(3), 295-310.
- ESTRADA, M. (coord.). (2018). *Abandono escolar en la educación media superior de México. Políticas, actores y análisis de casos*. Universidad de Guanajuato.
- GUSTON, D. H. (2014). Understanding ‘anticipatory governance’. *Social studies of science*, 44(2), 218-242.
- HEO, K. y Seo, Y. (2021). Anticipatory governance for newcomers: lessons learned from the UK, the Netherlands, Finland, and Korea. *European Journal of Futures Research*, 9, 1-14.
- IBARRA, J. (2019). *El abandono escolar en la educación media superior: un análisis comparado de los ámbitos institucionales y determinantes organizacionales*. [Tesis de maestría]. Flacso-México.
- JORDAN, M. E., Kleinsasser, R. C. y Roe, M. F. (2014). Wicked problems: inescapable wickedity. *Journal of Education for Teaching*, 40(4), 415-430.
- LAZARUS, R. J. (2009). Super wicked problems and climate change: restraining the present to liberate the future, *Cornell L. Rev*, 94.
- LEVY, D. (2024). *A world of private higher education*. Oxford University Press.
- LINDBLOM, C. (2010). La ciencia de “salir del paso”. *Encrucijada. Revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*. FCPYS-UNAM.
- MIRANDA, F. (2018). Abandono escolar en educación media superior: conocimiento y aportaciones de política pública. *Sinéctica*, (51).
- NEWMAN, J., y Head, B. W. (2017). Wicked tendencies in policy problems: rethinking the distinction between social and technical problems. *Policy and Society*, 36(3), 414-429.

- OOMEN, J., Hoffman, J., y Hajer, M. (2022). Techniques of futuring: on how imagined futures become socially performative. *European Journal of Social Theory*, 25(2), 252-270.
- PETERS, B. G. (2017). What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. *Policy and Society*, 36(3), 385-396.
- REDUCINDO, J., De la Cruz, M. y Pérez, J. (2021). Políticas educativas en Nivel Medio Superior, de la calidad a la desigualdad. *Cimexus*, 16(2), 153-171.
- RITTEL, H. W. y Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy sciences*, 4(2), 155-169.
- SEP. (2022). Atlas de los servicios educativos: Jalisco. Secretaría de Educación Pública.
- SUCKERT, L. (2022). Back to the future. Sociological perspectives on expectations, aspirations and imagined futures. *European Journal of Sociology/Archives Européennes de Sociologie*, 63(3), 393-428.
- TUTTON, R. (2017). Wicked futures: meaning, matter and the sociology of the future. *The Sociological Review*, 65(3), 478-492.
- WEISS, E. (2018). Los significados del bachillerato para los jóvenes y la permanencia escolar en México. *Sinéctica*, (51).
- WEISS, E. (2015). El abandono escolar en la educación media superior: dimensiones, causas y políticas para abatirlo. En R. Ramírez (coord.), *Desafíos de la educación media superior*, (pp. 81-159). Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República.

La educación básica

— Juan Carlos Silas Casillas

Introducción

El estado de Jalisco ha sido históricamente una entidad federativa con amplia fortaleza en términos económicos, sociales y culturales, mismos que se apoyan en su sistema educativo. En su historia ha pasado por momentos de expansión y diversificación, que en las primeras dos décadas del siglo XXI han promovido una dinámica de consolidación basada en una menor presión demográfica y la existencia de infraestructura educativa desarrollada en los momentos de premura de la segunda mitad del siglo XX.

En este segmento se detallan las tendencias demográficas y educativas, así como un análisis pormenorizado de los avances en materia de número de escuelas, estudiantes, personal académico y administrativo. No se pueden retratar los resultados que ha logrado el sector educativo básico en Jalisco, dado que a nivel nacional no se dispone de evaluaciones de gran escala que permiten reconocer y comparar el logro de los estudiantes y sus escuelas. En ese sentido, se presentan los datos a los que se puede acceder, sin pretensiones de trazar líneas retrospectivas de análisis (pues ya no son completamente relevantes para un análisis prospectivo), ni una prefiguración analítica, ya que no se cuenta con información. Se presenta lo que la autoridad educativa estatal ha logrado en términos de valoración parcial del logro escolar de los estudiantes. En tal caso, la descripción, caracterización y análisis prospectivo en términos del logro de los niños, niñas y adolescentes se concretan a un ejercicio de especulación sustentada con información correspondiente a otros momentos de la vida nacional y estatal. Pese a ser una limitación, los resultados se convierten en una aproximación plausible a la realidad próxima de Jalisco.

Cabe señalar que la instauración de la Nueva Escuela Mexicana (NEM) a partir del año escolar 2023-2024, con otro esquema formativo y

centrado en prácticas de aprendizaje vinculadas al trabajo en proyectos vinculados a la comunidad, se vuelve imposible de homologar y, consecuentemente, de medir a la usanza de las grandes evaluaciones tipo el Plan Nacional para Evaluación de los Aprendizajes (Planea), la Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares (ENLACE), el Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA).

Problemas críticos sobre la educación básica en Jalisco hacia el año 2050

El principal análisis que se puede desarrollar en el sistema educativo es uno de cobertura y expansión (o contracción) de la demanda e infraestructura escolar. El primero tiene que ver con el comportamiento de tres constitutivos clave: los estudiantes, los profesores y los centros escolares. Se escudriñan los datos oficiales de los últimos tres lustros aportados por la Secretaría de Educación Pública (SEP) como base para un ejercicio crítico-analítico. Al estudiar lo sucedido en términos de matrícula, la cantidad de escuelas y de docentes en los últimos quince años y en los tres niveles de la educación básica (preescolar, primaria y secundaria), es evidente el inicio del declive en el número de estudiantes. La primera tabla ilustra que se pasó de prácticamente un millón de estudiantes en educación primaria a 915 000. Se trata de un descenso suave y sostenido, promovido por la disminución de la natalidad y la baja en el ritmo de migración internacional definitiva, que es matizada por un ligero incremento en la inmigración interestatal. La cantidad de escuelas en el estado también disminuyó en 244, mientras que hubo un ligero incremento en la cantidad de docentes como parte de la política de asignación de plazas en centros escolares.

Situación demográfica escolar

Educación preescolar

La educación preescolar, que se desarrolla entre los tres y los cinco años, había tenido un virtual estancamiento en su matrícula entre el 2008 y el 2019. Con la llegada del confinamiento por la covid-19, una cantidad importante de familias optó por no matricular a sus hijos en ese nivel en los años escolares 2020-2021 y 2021-2022. Los datos permiten ver un

decremento en Jalisco de casi 33 000 estudiantes en preescolar entre el año escolar 2019-2020 y el año 2022-2023. En el año escolar que comenzó en agosto 2023 es esperable que la matrícula en este y otros niveles comience a repuntar dado que los aspectos sanitarios y económicos han mejorado, sin embargo, es necesario advertir que los niños que en agosto 2020 estaban en edad de iniciar su escolarización en preescolar, actualmente están en el momento de ingresar a la primaria, lo que ocasiona desajustes en su ritmo formativo. En este sentido, los cambios que se dan mayormente en la demografía escolar tendrán implicaciones en lo formativo y las autoridades educativas nacionales y estatales deberán estar atentas para solucionar carencias. La tabla 2.6 que se presenta a continuación muestra una importante caída en escuelas y estudiantes, mientras que enseña un aumento en el número de maestras/os que a su vez se traduce en una disminución en la proporción de niños por escuela y docente.

Tabla 2.6. Educación preescolar. Totales Jalisco					
Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	5 222	314 185	14 234	60.2	22
2009-2010	5 378	312 542	14 539	58.1	21
2010-2011	5 329	311 663	14 571	58.5	21
2011-2012	5 378	313 896	14 736	58.4	21
2012-2013	5 405	314 250	14 812	58.1	21
2013-2014	5 237	313 598	14 660	59.9	21
2014-2015	5 409	316 726	14 787	58.6	21
2015-2016	5 365	318 345	14 518	59.3	22
2016-2017	5 313	322 396	14 795	60.7	22
2017-2018	5 293	324 626	14 948	61.3	22
2018-2019	5 245	319 223	14 804	60.9	22
2019-2020	5 219	316 384	14 837	60.6	21
2020-2021	5 188	287 323	14 338	55.4	20
2021-2022	5 109	281 773	14 266	55.2	20
2022-2023	5 116	286 070	14 454	55.9	20
Diferencia	-106	-28 115	220	-4.2	-2

Fuente: SEP (2023).

Si se hace una revisión de las doce regiones en que está dividido Jalisco, es notorio que el promedio estatal nubla la realidad de las demarcaciones.

Tabla 2.7. Educación preescolar. Totales región 1: Norte

Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	202	3 752	260	18.6	14
2010-2011	210	3 891	275	18.5	14
2012-2013	207	4 151	281	20.1	15
2014-2015	211	4 561	301	21.6	15
2016-2017	224	4 751	322	21.2	15
2018-2019	212	4 661	296	22.0	16
2020-2021	210	4 287	297	20.4	14
2022-2023	212	4 180	305	19.7	14
Diferencia	10	428	45	1.1	-1

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.8. Educación preescolar. Totales región 2: Altos Norte

Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	390	15 408	740	39.5	21
2010-2011	407	15 985	811	39.3	20
2012-2013	421	16 265	825	38.6	20
2014-2015	426	16 734	831	39.3	20
2016-2017	415	16 703	843	40.2	20
2018-2019	398	16 866	817	42.4	21
2020-2021	405	15 696	804	38.8	20
2022-2023	399	15 697	833	39.3	19
Diferencia	9	289	93	-0.2	-2

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.9. Educación preescolar. Totales región 3: Altos Sur

Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	439	16 161	811	36.8	20
2010-2011	448	16 126	830	36.0	19
2012-2013	455	16 402	852	36.0	19
2014-2015	456	16 767	856	36.8	20
2016-2017	440	16 914	867	38.4	20
2018-2019	423	16 477	834	39.0	20
2020-2021	408	15 803	833	38.7	19
2022-2023	410	15 629	846	38.1	18
Diferencia	-29	-532	35	1.3	-1

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.10. Educación preescolar. Totales región 4: Ciénega

Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	300	15 702	711	52.3	22
2010-2011	305	15 599	732	51.1	21
2012-2013	307	15 597	736	50.8	21
2014-2015	310	16 094	740	51.9	22
2016-2017	307	16 770	745	54.6	23
2018-2019	305	16 427	752	53.9	22
2020-2021	305	15 100	748	49.5	20
2022-2023	303	14 976	757	49.4	20
Diferencia	3	-726	46	52.3	-2

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.11. Educación preescolar. Totales región 5: Sureste

Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	152	6 915	333	45.5	21
2010-2011	171	7 135	355	41.7	20
2012-2013	170	7 096	366	41.7	19
2014-2015	181	7 388	365	40.8	20
2016-2017	165	7 514	368	45.5	20
2018-2019	160	7 356	354	46.0	21
2020-2021	169	6 839	362	40.5	19
2022-2023	169	7 022	367	41.6	19
Diferencia	17	107	34	-3.9	-2

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.12. Educación preescolar. Totales región 6: Sur

Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	329	11 825	616	35.9	19
2010-2011	321	11 822	620	36.8	19
2012-2013	331	11 798	625	35.6	19
2014-2015	323	12 287	628	38.0	20
2016-2017	325	12 765	665	39.3	19
2018-2019	317	13 206	665	41.7	20
2020-2021	324	11 858	660	36.6	18
2022-2023	317	12 021	675	37.9	18
Diferencia	-12	196	59	2.0	-1

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.13. Educación preescolar. Totales región 7: Sierra de Amula					
Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	229	7 850	467	34.3	17
2010-2011	233	8 055	466	34.6	17
2012-2013	234	8 429	472	36.0	18
2014-2015	239	8 638	486	36.1	18
2016-2017	233	8 686	490	37.3	18
2018-2019	229	8 662	493	37.8	18
2020-2021	218	8 052	473	36.9	17
2022-2023	218	7 577	467	34.8	16
Diferencia	-11	-273	0	0.5	-1

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.14. Educación preescolar. Totales región 8: Costa Sur					
Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	233	6 813	408	29.2	17
2010-2011	244	7 139	421	29.3	17
2012-2013	245	7 375	427	30.1	17
2014-2015	249	7 380	426	29.6	17
2016-2017	247	7 317	428	29.6	17
2018-2019	238	6 620	400	27.8	17
2020-2021	237	6 232	393	26.3	16
2022-2023	238	6 298	402	26.5	16
Diferencia	5	-515	-6	-2.8	-1

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.15. Educación preescolar. Totales región 9: Costa Sierra

Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	263	13 240	635	50.3	21
2010-2011	267	13 245	655	49.6	20
2012-2013	277	13 621	679	49.2	20
2014-2015	278	13 055	666	47.0	20
2016-2017	265	12 811	666	48.3	19
2018-2019	258	12 672	653	49.1	19
2020-2021	253	11 154	629	44.1	18
2022-2023	249	11 881	634	47.7	19
Diferencia	-14	-1 359	-1	-2.6	-2

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.16. Educación preescolar. Totales región 10: Valles

Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	277	13 123	639	47.4	21
2010-2011	282	13 276	653	47.1	20
2012-2013	284	13 472	663	47.4	20
2014-2015	277	13 642	662	49.2	21
2016-2017	270	13 856	670	51.3	21
2018-2019	252	13 313	638	52.8	21
2020-2021	258	12 341	633	47.8	19
2022-2023	254	12 668	639	49.9	20
Diferencia	-23	-455	0	2.5	-1

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.17. Educación preescolar. Totales región 11: Lagunas					
Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	200	9 414	442	47.1	21
2010-2011	202	9 782	445	48.4	22
2012-2013	218	10 030	474	46.0	21
2014-2015	216	10 162	483	47.0	21
2016-2017	212	10 292	482	48.5	21
2018-2019	211	9 988	472	47.3	21
2020-2021	210	9 158	469	43.6	20
2022-2023	207	9 070	471	43.8	19
Diferencia	7	-344	29	-3.3	-2

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.18. Educación preescolar. Totales región 12: Centro					
Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	2 208	193 982	8 172	87.9	24
2010-2011	2 239	189 608	8 308	84.7	23
2012-2013	2 256	190 014	8 412	84.2	23
2014-2015	2 243	190 018	8 343	84.7	23
2016-2017	2 210	194 017	8 249	87.8	24
2018-2019	2 242	192 975	8 430	86.1	23
2020-2021	2 191	170 803	8 037	78.0	21
2022-2023	2 140	169 051	8 058	79.0	21
Diferencia	-68	-24 931	-114	-8.9	-3

Fuente: SEP (2023).

Dado que Jalisco se integra por localidades con variadas condiciones sociales, naturales y económicas, es esperable encontrar diferentes rutas en su desarrollo educativo. Es notorio el descenso en la cantidad de estudiantes que se registró en las grandes zonas metropolitanas del estado; como son el Área Metropolitana de Guadalajara, incluida en la región 12, la región 9 también llamada Costa Sierra, con Puerto Vallarta como la urbe principal; la región 4 también conocida como Ciénega, que incluye varias poblaciones intermedias, y en Altos Sur o región 2, que incluye ciudades como Tepatitlán o Arandas. Estas ciudades grandes o medianas fueron las que tuvieron mayor impacto en la demografía escolar en el nivel preescolar. La tabla 2.19 lo muestra.

Tabla 2.19. Cambio en quince años por región

Año escolar	Escuelas (número y %)	Alumnos (número y %)	Docentes (número y %)	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
Región 1 Norte	10 5.0	428 11.4	45 17.3	1.1	-1
Región 2 Altos Norte	9 2.3	289 1.9	93 12.6	-0.2	-2
Región 3 Altos Sur	-29 -6.6	-532 -3.3	35 4.3	1.3	-1
Región 4 Ciénega	3 1.0	-726 -4.6	46 6.5	-2.9	-2
Región 5 Sureste	17 11.2	107 1.5	34 10.2	-3.9	-2
Región 6 Sur	-12 -3.6	196 1.7	59 9.6	2.0	-1
Región 7 Sierra de Amula	-11 -4.8	-273 -3.5	0 0.0	0.5	-1
Región 8 Costa Sur	5 2.1	-515 -7.6	-6 -1.5	-2.8	-1
Región 9 Costa-Sierra	-14 -5.3	-1,359 -10.3	-1 -0.2	-2.6	-2
Región 10 Valles	-23 -8.3	-455 -3.5	0 0.0	2.5	-1
Región 11 Lagunas	7 3.5	-344 -3.7	29 6.6	-3.3	-2
Región 12 Centro	-68 -3.1	-24 931 -12.9	-114 -1.4	-8.9	-3
Total estatal	-106 -2.0	-28 115 -8.9	220 1.5	-4.2	-2

Fuente: SEP (2023).

Primaria

En lo que respecta al nivel paradigmático de la educación básica o primaria, es notable la parsimoniosa disminución en el número de estudiantes; esto es una tendencia nacional y estatal. En el caso concreto de Jalisco, la mengua en el número de centros educativos en primaria es de 244, lo que significa un decremento de 4.2 %, que va en línea con la disminución en la cantidad de estudiantes, en el orden de 4.3 % o 41 391 niñas y niños menos en las aulas en los últimos tres lustros.

Así como se reseñó para educación preescolar, en la primaria la diferencia no se da de la misma manera en todos los municipios o en las regiones. Si se hace un análisis pormenorizado por región, es factible ver que las zonas más apartadas del Área Metropolitana de Guadalajara o que no cuentan con una urbe que sea el motor económico de la región enfrentan problemas demográficos y de demografía escolar. Esto es muy evidente en la región Norte, donde se tiene prácticamente un estancamiento en los últimos quince años, sin embargo, no es la única zona que enfrenta problemas. Las tablas 2.20 a la 2.32 corresponden a las áreas geográficas en que está dividido el estado y se presentan de manera concatenada, para culminar con el comparativo de las regiones del estado. La tabla 2.20 corresponde al concentrado estatal en primaria.

Tabla 2.20. Educación primaria. Totales Jalisco

Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	5 862	956 618	33 402	163.2	29
2009-2010	5 923	971 780	33 855	164.1	29
2010-2011	5 941	983 740	34 154	165.6	29
2011-2012	5 956	992 075	34 652	166.6	29
2012-2013	5 962	975 349	34 774	163.6	28
2013-2014	5 907	959 837	34 799	162.5	28
2014-2015	5 934	942 177	34 719	158.8	27

Continúa...

Tabla 2.20. Educación primaria. Totales Jalisco

Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2015-2016	5 859	933 684	34 340	159.4	27
2016-2017	5 792	932 044	34 107	160.9	27
2017-2018	5 735	932 235	33 991	162.6	27
2018-2019	5 679	935 421	34 014	164.7	28
2019-2020	5 663	934 860	34 074	165.1	27
2020-2021	5 647	933 180	33 922	165.3	28
2021-2022	5 624	933 401	33 851	166.0	28
2022-2023	5 618	915 227	34 016	162.9	27
Diferencia	-244	-41 391	614	-0.3	-2

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.21. Educación primaria. Totales región 1: Norte

Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	276	12 803	719	46.4	18
2010-2011	275	13 100	720	47.6	18
2012-2013	272	13 008	712	47.8	18
2014-2015	273	12 908	725	47.3	18
2016-2017	260	12 942	705	49.8	18
2018-2019	250	13 133	686	52.5	19
2020-2021	246	13 153	693	53.5	19
2022-2023	248	12 701	702	51.2	18
Diferencia	-28	-102	-17	4.8	0

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.22. Educación primaria. Totales región 2: Altos Norte

Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	492	56 042	2 056	113.9	27
2010-2011	492	57 228	2 073	116.3	28
2012-2013	494	56 160	2 111	113.7	27
2014-2015	486	54 239	2 092	111.6	26
2016-2017	479	53 990	2 079	112.7	26
2018-2019	469	53 757	2 074	114.6	26
2020-2021	470	53 621	2 071	114.1	26
2022-2023	469	52 555	2 097	112.1	25
Diferencia	-23	-3 487	41	-1.8	-2

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.23. Educación primaria. Totales región 3: Altos Sur

Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	562	55 379	2 106	98.5	26
2010-2011	570	56 193	2 144	98.6	26
2012-2013	565	54 721	2 136	96.9	26
2014-2015	564	52 253	2 122	92.6	25
2016-2017	540	51 530	2 081	95.4	25
2018-2019	521	51 251	2 048	98.4	25
2020-2021	510	51 373	2 038	100.7	25
2022-2023	514	51 110	2 047	99.4	25
Diferencia	-48	-4 269	-59	0.9	-1

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.24. Educación primaria. Totales región 4: Ciénega

Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	404	53 862	2 080	133.3	26
2010-2011	403	55 166	2 096	136.9	26
2012-2013	400	53 924	2 105	134.8	26
2014-2015	403	52 254	2 116	129.7	25
2016-2017	397	52 274	2 067	131.7	25
2018-2019	389	52 919	2 039	136.0	26
2020-2021	385	53 198	2 042	138.2	26
2022-2023	386	52 717	2 044	136.6	26
Diferencia	-18	-1 145	-36	3.3	0

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.25. Educación primaria. Totales región 5: Sureste

Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	207	21 134	877	102.1	24
2010-2011	211	21 824	867	103.4	25
2012-2013	200	21 513	868	107.6	25
2014-2015	211	20 764	861	98.4	24
2016-2017	197	20 807	837	105.6	25
2018-2019	185	20 932	827	113.1	25
2020-2021	191	21 379	853	111.9	25
2022-2023	195	21 181	868	108.6	24
Diferencia	-12	47	-9	6.5	0

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.26. Educación primaria. Totales región 6: Sur					
Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	445	35 998	1 695	80.9	21
2010-2011	435	37 040	1 665	85.1	22
2012-2013	429	36 222	1 665	84.4	22
2014-2015	423	35 078	1 637	82.9	21
2016-2017	410	35 346	1 588	86.2	22
2018-2019	390	36 736	1 579	94.2	23
2020-2021	378	37 540	1 562	99.3	24
2022-2023	374	36 393	1 563	97.3	23
Diferencia	-71	395	-132	16.4	2

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.27. Educación primaria. Totales región 7: Sierra de Amula					
Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	276	20 586	1 020	74.6	20
2010-2011	276	20 945	1 005	75.9	21
2012-2013	272	20 878	1 012	76.8	21
2014-2015	264	20 446	989	77.4	21
2016-2017	258	20 553	960	79.7	21
2018-2019	257	21 930	974	85.3	23
2020-2021	254	21 991	960	86.6	23
2022-2023	252	21 375	951	84.8	22
Diferencia	-24	789	-69	10.2	2

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.28. Educación primaria. Totales región 8: Costa Sur

Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	291	20 885	1 003	71.8	21
2010-2011	290	21 125	996	72.8	21
2012-2013	289	20 793	982	71.9	21
2014-2015	291	20 146	993	69.2	20
2016-2017	280	19 684	956	70.3	21
2018-2019	283	19 749	961	69.8	21
2020-2021	281	19 523	937	69.5	21
2022-2023	279	18 531	924	66.4	20
Diferencia	-12	-2 354	-79	-5.4	-1

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.29. Educación primaria. Totales región 9: Costa Sierra

Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	310	41 713	1 444	134.6	29
2010-2011	322	41 935	1 491	130.2	28
2012-2013	326	40 420	1 495	124.0	27
2014-2015	319	38 804	1 506	121.6	26
2016-2017	308	38 521	1 470	125.1	26
2018-2019	297	39 381	1 512	132.6	26
2020-2021	297	38 879	1467	130.9	27
2022-2023	290	37 743	1 468	130.1	26
Diferencia	-20	-3 970	24	-3.5	-3

Fuente: SEP (2023).

Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	318	39 095	1 559	122.9	25
2010-2011	322	41 422	1 601	128.6	26
2012-2013	322	40 935	1 620	127.1	25
2014-2015	317	39 351	1 619	124.1	24
2016-2017	312	38 815	1 562	124.4	25
2018-2019	301	39 181	1 547	130.2	25
2020-2021	301	39 182	1 541	130.2	25
2022-2023	302	38 403	1 544	127.2	25
Diferencia	-16	-692	-15	4.3	0

Fuente: SEP (2023).

Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	237	26 411	1 180	111.4	22
2010-2011	236	27 089	1 130	114.8	24
2012-2013	235	27 245	1 137	115.9	24
2014-2015	236	26 689	1 134	113.1	24
2016-2017	231	26 801	1 110	116.0	24
2018-2019	228	27 439	1 109	120.3	25
2020-2021	227	27 665	1 110	121.9	25
2022-2023	224	26 871	1 102	120.0	24
Diferencia	-13	460	-78	8.6	2

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.32. Educación primaria. Totales región 12: Centro

Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	2 044	572 710	17 663	280.2	32
2010-2011	2 109	590 673	18 366	280.1	32
2012-2013	2 158	589 530	18 931	273.2	31
2014-2015	2 147	569 245	18 925	265.1	30
2016-2017	2 120	560 781	18 692	264.5	30
2018-2019	2 109	559 013	18 658	265.1	30
2020-2021	2 107	555 676	18 648	263.7	30
2022-2023	2 085	545 647	18 706	261.7	29
Diferencia	41	-27 063	1 043	-18.5	-3

Fuente: SEP (2023).

En prácticamente todas las regiones del estado hay decrementos, algunos son muy notorios y otros más bien cercanos al estancamiento, sin embargo, es clara la tendencia a la disminución en el número de estudiantes y escuelas, no así en el de docentes. Con excepción de la región 11, llamada Lagunas, que registra un pequeño incremento del 1.7%; la región 7 o Sierra de Amula, con un incremento del casi 4 %, y las del Sur y Sureste, con incrementos pequeños, las otras ocho regiones enfrentaron disminuciones significativas en su matrícula, entre las que sobresalen ambas regiones de Los Altos, con decrementos de entre el 6 % y casi 8 %, y las de Costa Sur y Costa Sierra, con disminuciones proporcionales cercanas al 10 % y 11 por ciento. Se registra también una disminución en la cantidad de escuelas que dan servicio educativo a los niños en esta edad. En los quince años estudiados, Jalisco tuvo una disminución de 244 escuelas de primaria. Es llamativa la situación de las regiones Sur y Sierra de Amula, que enfrentaron una notoria disminución de centros escolares y docentes junto con incrementos pequeños en la matrícula. A continuación se muestran los datos de manera sintética.

Tabla 2.33. Cambio en quince años por región

Año escolar	Escuelas (número y %)	Alumnos (número y %)	Docentes (número y %)	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
Región 1 Norte	-28 -10.1	-102 -0.8	-17 -2.4	4.8	0
Región 2 Altos Norte	-23 -4.7	-3 487 -6.2	41 2.0	-1.8	-2
Región 3 Altos Sur	-48 -8.5	-4 269 -7.7	-59 -2.8	0.9	-1
Región 4 Ciénega	-18 -4.5	-1 145 -2.1	-36 -1.7	3.3	0
Región 5 Sureste	-12 -5.8	47 0.2	-9 -1.0	6.5	0
Región 6 Sur	-71 -16.0	395 1.1	-132 -7.8	16.4	2
Región 7 Sierra de Amula	-24 -8.7	789 3.8	-69 -6.8	10.2	2
Región 8 Costa Sur	-12 -4.1	-2 354 -11.3	-79 -7.9	-5.4	-1
Región 9 Costa-Sierra	-20 -6.5	-3 970 -9.5	24 1.7	-3.5	-3
Región 10 Valles	-16 -5.0	-692 -1.8	-15 -1.0	4.3	0
Región 11 Lagunas	-13 -5.5	460 1.7	-78 -6.6	8.6	2
Región 12 Centro	-28 2.0	-102 -4.7	1,043 5.9	-18.5	-3
Total estatal	-244 -4.2	-41 391 -4.3	614 1.8	-0.3	-2

Fuente: SEP (2023).

Secundaria

Es evidente que Jalisco en general y cada una de sus doce regiones se encuentran en el nivel primaria ante un fenómeno de contracción demográfica y de demografía escolar. Como se verá más adelante, las

tendencias son de un lento y sostenido decrecimiento poblacional. Sin embargo, este fenómeno no es equivalente en la educación secundaria, ya que niños y niñas que están actualmente matriculados entre primero y tercero de secundaria nacieron entre los años 2005 y 2009, y en la segunda mitad de la década de los 2000 no era tan marcada la baja en la natalidad. Durante los años subsecuentes el ritmo de crecimiento demográfico ha sido menor y ya no se sostiene de la misma manera, lo que implica que la línea de crecimiento se tornará más bien horizontal. Las tablas 2.34 a 2.47 lo ilustran.

Tabla 2.34. Educación secundaria. Totales Jalisco					
Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	1 863	378 326	23 569	203.1	16
2009-2010	1 911	376 080	23 935	196.8	16
2010-2011	1 918	375 874	24 217	196.0	16
2011-2012	1 960	379 234	24 888	193.5	15
2012-2013	2 002	404 404	25 522	202.0	16
2014-2015	2 079	450 204	27 040	216.5	17
2015-2016	2 121	441 683	26 917	208.2	16
2016-2017	2 121	431 864	27 071	203.6	16
2017-2018	2 140	417 946	27 625	195.3	15
2018-2019	2 135	416 330	26 855	195.0	16
2019-2020	2 152	413 690	27 360	192.2	15
2020-2021	2 164	416 574	27 292	192.5	15
2021-2022	2 160	416 478	27 556	192.8	15
2022-2023	2 228	412 210	28 684	185.0	14
Diferencia	365	33 884	5 115	-18.1	-2

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.35. Educación secundaria. Totales región 1: Norte

Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	68	4 708	341	69.2	14
2010-2011	63	4 697	326	74.6	14
2012-2013	68	4 821	349	70.9	14
2014-2015	70	5 240	338	74.9	16
2016-2017	73	5 169	347	70.8	15
2018-2019	73	5 137	389	70.4	13
2020-2021	82	4 981	397	60.7	13
2022-2023	91	5 062	400	55.6	13
Diferencia	23	354	59	-13.6	-1

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.36. Educación secundaria. Totales región 2: Altos Norte

Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	158	19 638	1 323	124.3	15
2010-2011	153	20 063	1 341	131.1	15
2012-2013	166	22 426	1 384	135.1	16
2014-2015	175	24 769	1 456	141.5	17
2016-2017	188	23 174	1 508	123.3	15
2018-2019	192	22 688	1 495	118.2	15
2020-2021	195	22 954	1 544	117.7	15
2022-2023	200	22 749	1 570	113.7	14
Diferencia	42	3 111	247	-10.5	-0.4

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.37. Educación secundaria. Totales región 3: Altos Sur

Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	140	18 708	1 169	133.6	16
2010-2011	151	19 070	1 260	126.3	15
2012-2013	158	21 239	1 350	134.4	16
2014-2015	178	23 423	1 429	131.6	16
2016-2017	185	21 918	1 435	118.5	15
2018-2019	187	21 179	1 439	113.3	15
2020-2021	188	21 453	1 472	114.1	15
2022-2023	200	21 180	1 516	105.9	14
Diferencia	60	2 472	347	-27.7	-2

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.38. Educación secundaria. Totales región 4: Ciénega

Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	116	19 330	1 099	166.6	18
2010-2011	115	19 063	1 086	165.8	18
2012-2013	116	21 478	1 173	185.2	18
2014-2015	118	23 296	1 187	197.4	20
2016-2017	117	21 695	1 229	185.4	18
2018-2019	119	21 257	1 208	178.6	18
2020-2021	119	21 715	1 258	182.5	17
2022-2023	127	21 844	1 320	172.0	17
Diferencia	11	2 514	221	5.4	-1

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.39. Educación secundaria. Totales región 5: Sureste

Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	67	7 803	531	116.5	15
2010-2011	72	7 708	547	107.1	14
2012-2013	77	8 397	614	109.1	14
2014-2015	79	9 027	593	114.3	15
2016-2017	79	8 636	585	109.3	15
2018-2019	78	8 449	549	108.3	15
2020-2021	78	8 393	579	107.6	14
2022-2023	81	8 553	609	105.6	14
Diferencia	14	750	78	-10.9	-1

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.40. Educación secundaria. Totales región 6: Sur

Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	139	15 548	918	111.9	17
2010-2011	143	14 642	970	102.4	15
2012-2013	149	15 817	999	106.2	16
2014-2015	153	16 988	1 035	111.0	16
2016-2017	153	16 386	1 015	107.1	16
2018-2019	146	16 080	999	110.1	16
2020-2021	142	15 958	1 119	112.4	14
2022-2023	141	16 232	1 164	115.1	14
Diferencia	2	684	246	3.3	-3

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.41. Educación secundaria. Totales región 7: Sierra de Amula

Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	101	8 703	686	86.2	13
2010-2011	108	8 348	671	77.3	12
2012-2013	107	9 033	711	84.4	13
2014-2015	108	9 761	744	90.4	13
2016-2017	108	9 263	739	85.8	13
2018-2019	107	9 243	700	86.4	13
2020-2021	109	9 514	704	87.3	14
2022-2023	115	9 478	703	82.4	13
Diferencia	14	775	17	-3.8	1

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.42. Educación secundaria. Totales región 8: Costa Sur

Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	98	8 634	628	88.1	14
2010-2011	100	8 321	614	83.2	14
2012-2013	101	8 742	616	86.6	14
2014-2015	104	9 164	630	88.1	15
2016-2017	105	8 494	614	80.9	14
2018-2019	106	8 250	597	77.8	14
2020-2021	111	8 465	584	76.3	14
2022-2023	111	8 275	597	74.5	14
Diferencia	13	-359	-31	-13.6	0

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.43. Educación secundaria. Totales región 9: Costa Sierra

Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	114	17 252	973	151.3	18
2010-2011	120	16 681	1 061	139.0	16
2012-2013	127	17 825	1 155	140.4	15
2014-2015	128	19 211	1 251	150.1	15
2016-2017	127	18 186	1 201	143.2	15
2018-2019	126	17 679	1 188	140.3	15
2020-2021	124	18 342	1 197	147.9	15
2022-2023	124	18 599	1 219	150.0	15
Diferencia	10	1 347	246	-1.3	-2.5

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.44. Educación secundaria. Totales región 10: Valles

Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	120	15 998	921	133.3	17
2010-2011	121	15 924	922	131.6	17
2012-2013	128	17 888	1 048	139.8	17
2014-2015	129	19 560	1 081	151.6	18
2016-2017	126	18 383	1 087	145.9	17
2018-2019	127	17 671	1 020	139.1	17
2020-2021	131	17 787	1 097	135.8	16
2022-2023	132	17 735	1 139	134.4	16
Diferencia	12	1 737	218	1.0	-2

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.45. Educación secundaria. Totales región 11: Lagunas

Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	88	12 781	759	145.2	17
2010-2011	92	12 321	812	133.9	15
2012-2013	92	12 696	801	138.0	16
2014-2015	93	13 984	849	150.4	16
2016-2017	94	13 652	826	145.2	17
2018-2019	90	13 381	796	148.7	17
2020-2021	90	13 283	779	147.6	17
2022-2023	92	13 499	852	146.7	16
Diferencia	4	718	93	1.5	-1

Fuente: SEP (2023).

Tabla 2.46. Educación secundaria. Totales región 12: Centro

Año escolar	Escuelas	Alumnos	Docentes	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
2008-2009	654	229 223	14 221	350.5	16
2010-2011	680	229 036	14 607	336.8	16
2012-2013	713	244 042	15 322	342.3	16
2014-2015	744	275 781	16 447	370.7	17
2016-2017	766	266 908	16 485	348.4	16
2018-2019	784	255 316	16 475	325.7	15
2020-2021	795	253 729	16 562	319.2	15
2022-2023	814	249 004	17 595	305.9	14
Diferencia	160	19 781	3374	-44.6	-2

Fuente: SEP (2023).

En cada región hay variaciones, sin embargo, a manera general se percibe que el pico demográfico escolar está actualmente en la escuela secundaria. El “bono demográfico” está actualmente entre los 12 y 16 años, que se mantendrá por entre tres y cinco años más en la secundaria, y posteriormente pasará a la educación media superior al finalizar la década de los 2020.

Esta tendencia de expansión, complementaria a la de contracción que se describía en la educación primaria, eventualmente perderá dinamismo y tendrá un estancamiento y un ligero decremento. Por lo pronto, es posible observar crecimientos importantes en prácticamente todo el estado, a excepción de la región Costa Sur. La mayor parte de las regiones registra crecimientos en demografía escolar en la secundaria entre el 4 % y el 15.8 %. De la misma forma, se puede percibir un crecimiento importante en el número de establecimientos escolares de casi el 20 %. Esto representa 365 escuelas secundarias nuevas en quince años y un ritmo de al menos 24 escuelas secundarias cada año. Sin duda, se trata de un esfuerzo encomiable que, sin embargo, a la luz de los datos demográficos que se presentan páginas adelante, deberá ser pausado para dar paso a una etapa ya no de expansión sino de consolidación de la infraestructura y el servicio en beneficio de los jóvenes.

Tabla 2.47. Cambio en quince años por región

Año escolar	Escuelas (número y %)	Alumnos (número y %)	Docentes (número y %)	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
Región 1 Norte	23 33.8	354 7.5	59 17.3	-13.6	-1
Región 2 Altos Norte	42 26.6	3 111 15.8	247 18.7	-10.5	-0.4
Región 3 Altos Sur	60 42.9	2 472 13.2	347 29.7	-27.7	-2
Región 4 Ciénega	11 9.5	2 514 13.0	221 20.1	5.4	-1
Región 5 Sureste	14 20.9	750 9.6	78 14.7	-10.9	-1
Región 6 Sur	2 1.4	684 4.4	246 26.8	3.3	-3
Región 7 Sierra de Amula	14 13.9	775 8.9	17 2.5	-3.8	1

Continúa...

Tabla 2.47. Cambio en quince años por región

Año escolar	Escuelas (número y %)	Alumnos (número y %)	Docentes (número y %)	Alumnos por escuela	Alumnos por docente
Región 8 Costa Sur	13 13.3	-359 -4.2	-31 -4.9	-13.6	0
Región 9 Costa-Sierra	10 8.8	1 347 7.8	246 25.3	-1.3	-2.5
Región 10 Valles	12 10.0	1 737 10.9	218 23.7	1.0	-2
Región 11 Lagunas	4 4.5	718 5.6	93 12.3	1.5	-1
Región 12 Centro	160 24.5	19 781 8.6	3 374 23.7	-44.6	-2
Total estatal	365 19.6	33 884 9.0	5 115 21.7	-18.1	-2

Fuente: SEP (2023).

El pasado cercano y las tendencias que se vislumbran

La información de cada uno de los niveles que integran la educación básica sirve para mostrar cómo en los últimos quince años el estado de Jalisco ha tenido un crecimiento muy parecido al del promedio de la república mexicana, siendo este una ralentización y un virtual decremento en el nivel de primaria dada la ligera contracción demográfica en ese grupo de edad, y una expansión moderada en el nivel de secundaria por el grupo de los nacidos entre 2005 y 2009 aproximadamente. Esto simultáneamente con una ralentización en la asistencia al preescolar, que, sin ser un grupo demográfico en expansión amplia, se mantiene.

En lo referente a los logros de aprendizaje, la Secretaría de Educación Jalisco realizó un estudio durante la pandemia y encontró que existían cinco retos principales para favorecer la permanencia y el aprendizaje de los estudiantes en educación básica. El primero de ellos era propiciar que los alumnos lograran aprendizajes fuera del entorno del aula en las modalidades de educación a distancia y mixta. El segundo de los retos era favorecer que las familias contaran con las condiciones mínimas para que los alumnos pudieran acceder a la educación en condición de pandemia. El tercero consistía en propiciar que todos los

actores del sistema educativo realizaran acciones pertinentes para brindar atención a todos los alumnos. El cuarto era gestionar los recursos necesarios para garantizar seguridad al regresar al trabajo presencial, y el quinto, garantizar que los alumnos permanecieran en la actividad escolar en tiempos de pandemia. Estos cinco desafíos se sortearon a nivel nacional y estatal de manera suficiente, incluso en lo referente a los aprendizajes.

Mediciones de la propia Secretaría de Educación Jalisco que no se publicaron, sino que fueron compartidas en una rueda de prensa el 21 de julio del 2021, incluyeron la participación de 4 242 estudiantes que reportaron resultados neutros. Utilizaron los reactivos de las pruebas de Planea 2018 de primaria y de 2019 para secundaria y encontraron a más de 400 000 alumnos con avance mínimo o ningún tipo de avance en sus aprendizajes, un poco más de 100 000 alumnos con un nivel mínimo o bajo en sus calificaciones del primer trimestre del año escolar 2020-2021, y que 3 de cada 10 alumnos en Jalisco no tuvieron ningún tipo de avance o un avance mínimo en sus aprendizajes. Estos tres datos suenan negativos, sin embargo, en un entorno de pandemia, con condiciones limitadas, no se dio el grave descenso esperado.

Los resultados concretos, comparando los años escolares de 2018 y 2021, mostraron un fenómeno inesperado: no hubo el retroceso general que se vaticinaba. En temas de lenguaje y comunicación en nivel primaria, la proporción de estudiantes que se encontraban en el nivel cuatro, es decir, de mayor logro, pasaron del 3.9 % al 8.3 % y la proporción de los del nivel de más bajo desempeño (nivel uno) pasó de 45 % a 41.3 %. En la materia de Matemáticas de primaria sí hubo un pequeño incremento en la proporción del nivel uno, de 53.3 % a 56.9 %. En secundaria, tanto en las materias de Lengua como en Matemáticas se tuvieron incrementos en los “altos desempeños” al pasar de 8.6 % a 13.7 % en Lengua y de 10 % a 15.8 % en Matemáticas, con su correspondiente disminución en el desempeño bajo (de 28.8 % a 20.3 % en Lengua y 52.2 % a 46.3 % en Matemáticas). No existe mayor certeza de los factores que operan detrás de estos resultados, lo que deja una tarea pendiente a la investigación educativa.

Una vez que se superó la pandemia, el modelo educativo de la NEM, avalado desde la Ley General de Educación de 2019 y las leyes secundarias de 2022 y 2023, así como sus reglamentaciones vinculadas, han dejado de lado la práctica de las mediciones estandarizadas. La Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (Mejoredu) tomó el

lugar del extinto Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE) y desarrolla mediciones acerca del estado del sistema educativo mexicano, pero ya no invierte esfuerzos o recursos en las mediciones nacionales. Un elemento que parece ser muy importante en la política pública educativa federal es la provisión de oportunidades de acceso y logro escolar a las poblaciones con mayores carencias sociales, por lo que el foco se ha puesto en este tema. Una cantidad relevante de reportes elaborados por Mejoredu se centra en temas como acceso a la educación, logro, desacoplamiento del sistema educativo, etcétera. Jalisco tiene un sistema educativo grande y complejo que enfrenta tensiones en términos de recursos para poder ampliar el acceso de la población al servicio educativo. En términos generales, a la manera de aquel antiguo eslogan publicitario: “Jalisco es México”, es decir, el perfil estadístico nacional se parece mucho al estatal. El elemento más notorio, sin ser un tema apremiante, es el de la eficiencia terminal, que está en 94.8 % en primaria y 87.4 % en secundaria —por debajo de las medias nacionales que son de 96 % y 88.5 % respectivamente—. Reportes de Mejoredu señalan que la cobertura estatal en preescolar es de 64.2 %; igual que la media nacional; en primaria es de 98.1 %, ligeramente superior al 97.4 % del promedio nacional, y en secundaria es de 81.5 %, que pone a Jalisco por debajo del 84.2 % del promedio mexicano.

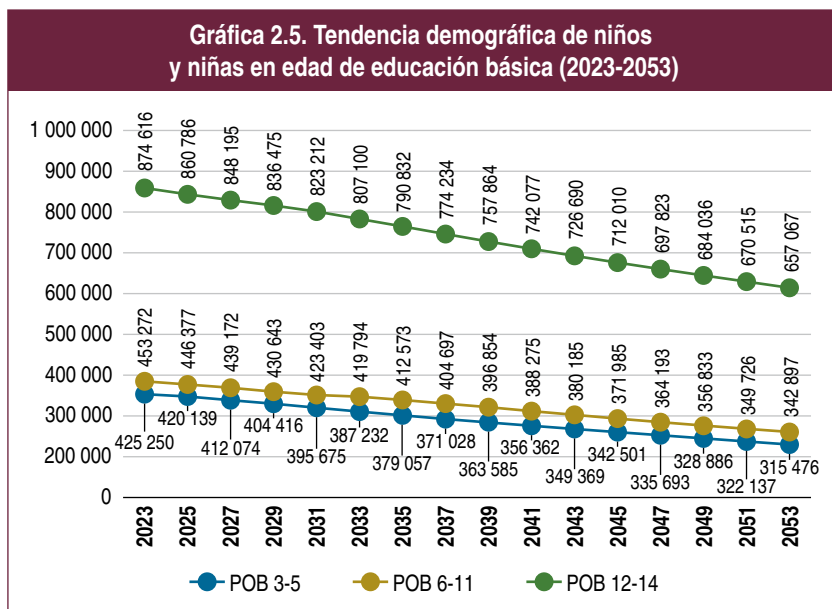
En el tema de la infraestructura, a través de un indicador compuesto (sin desagregar) que integra el estado físico de escuelas de primaria y secundaria con base en la disposición de servicio eléctrico, agua potable, servicio de lavado de manos y sanitarios para el año 2020-2021, Jalisco tiene una cobertura de 79.9 %, muy superior al promedio nacional de 62.8 %, pero lejano del 94 % de la Ciudad de México, el 91.2 % de Tlaxcala, e incluso de las entidades vecinas de Aguascalientes, con 90.1 %, y Colima, con 89.9 %.

Los retos por venir y algunas recomendaciones

En síntesis, a la luz de los datos expuestos, es evidente que las afectaciones sanitarias, sociales, económicas y educativas de la pandemia son muy grandes, incluso se les puede catalogar como incalculables. En este momento es imposible saber con precisión cuál es la pérdida en los aprendizajes que han tenido los niños de preescolar, primaria o secundaria. Reportes de la Universidad Iberoamericana (Ibero) y

otras instituciones dejan ver que el desempeño de los estudiantes es prácticamente igual o ligeramente menor en el periodo de la pandemia que en mediciones previas, sin embargo, esos datos son difícilmente generalizables.

Como se expuso en las páginas iniciales, uno de los elementos por considerar es el balance entre satisfacer las necesidades educativas actuales, especialmente en materia de infraestructura para el acceso, y la creación de condiciones para el logro educativo. Datos del INEGI (2023) con proyecciones en materia demográfica permiten ver una disminución lenta y sostenida en la natalidad y presumiblemente la migración. Por ello se espera una menor demanda de acceso, lo que puede tener grupos más pequeños como resultado positivo o el cierre de escuelas y la consolidación de varios centros educativos como un escenario posible más no deseable. La gráfica 2.5 muestra las tendencias en los grupos de edad correspondientes.



Fuente: SGCONAPO (2023).

El descenso sostenido de aproximadamente 110 000 estudiantes en preescolar y secundaria, así como de casi 220 000 en educación primaria será un factor clave en el acceso y el aprendizaje de los estudiantes. El descenso lento implicará una toma de decisiones compleja y será im-

portante que el Gobierno del estado de Jalisco y los agentes educativos que en él residen encuentren la forma de atajar tres problemas fundamentales para los próximos años:

1. Centrar los esfuerzos en consolidar la infraestructura que ya se tiene y en redoblar el ritmo en el equipamiento, obras civiles y medidas de seguridad que beneficien a los niños. Al contar con una menor cantidad de estudiantes por escuela y por salón, y en una proporción menor a la que actualmente se tiene de estudiantes por profesor, las oportunidades de tener una promoción del aprendizaje más significativa y perdurable se amplían, y por eso mismo los miembros de las comunidades educativas y las autoridades deberán considerar todos los elementos necesarios para asegurar que la disminución poblacional se convierta en una oportunidad y no en una amenaza.
2. Desarrollar estrategias de incorporación de tecnologías educativas que puedan hacer frente a posibles (esperablemente lejanas) problemáticas de salud, como la que se vivió con la covid-19. En este sentido, el aprovechamiento de la experiencia de educación remota y la consecuente incorporación de tecnologías para la promoción de la comunicación efectiva orientada al aprendizaje serán fundamentales. Las autoridades educativas en el estado de Jalisco, y seguramente a nivel federal, encontrarán el reto de la incorporación de estas tecnologías lo más pronto posible, en búsqueda de favorecer que los estudiantes de educación básica desarrollen las habilidades conducentes. Desarrollar políticas para la incorporación de tecnología para el aprendizaje en educación básica será una estrategia importante como apoyo a estudiantes y familias.
3. Fortalecer los aprendizajes de contenidos clave mandados en los planes y programas de estudio, así como el desarrollo de habilidades para el aprendizaje. Este último punto obtiene particular importancia dado que los preceptos de la NEM impulsan que los estudiantes, sin dejar de ser el centro de los esfuerzos para el aprendizaje, realizan múltiples actividades en apoyo a la promoción del bienestar de la comunidad. En este sentido, el desarrollo de las habilidades para el aprendizaje, así como las habilidades específicas en torno a los contenidos mandados en los planes y programas de estudio serán trascendentales para una educación básica significativa.

Por último, es importante señalar que los retos para los próximos treinta años en el estado de Jalisco se orientan más a la consolidación

que a la expansión, a solidificar prácticas y políticas que promueven el aprendizaje y no tanto a la experimentación de nuevos mecanismos. La adopción razonada de la tecnología será fundamental en la promoción de los aprendizajes, y el afianzamiento de los logros en materia educativa. El camino no es sencillo, ya que cada región tiene particularidades, sin embargo, el uso reflexivo de los recursos ante la disminución de la demanda poblacional puede dar muy buenos resultados y con ello promover estudiantes mejor formados y con mayor intervención en la comunidad.

Referencias

- Comisión Estatal para la Mejora Continua en Jalisco (2021). Los retos educativos en Jalisco para el logro académico y la permanencia en pandemia. Educación Primaria. <https://portalsej.jalisco.gob.mx/micrositios/wp-content/uploads/2023/07/Retos-educativos-en-Jalisco-primaria.pdf>
- Comisión Nacional para la Mejora Continua de la Educación (2022). *Indicadores Nacionales de la Mejora Continua de la Educación en México*. Cifras del ciclo escolar 2020-2021, 3(1). <https://www.mejoredu.gob.mx/images/publicaciones/indicadores-nacionales-2022.pdf>
- Mexicanos Primero Jalisco (2021). *500 días de educación en pandemia: Aprendizajes y experiencias en Jalisco*. <https://mexicanosprimerojalisco.org/pdf/investigacin--500-das-mpj.pdf>
- Secretaría de Educación Jalisco (2021, julio 21). *Rueda de prensa: Panorama de los aprendizajes al cierre del ciclo escolar 2020-2021*. Secretaría de Educación Jalisco. <https://www.youtube.com/watch?v=kUMtc-Mde2U>
- SEP. (2023). Sistema Interactivo de Consulta de Estadística Educativa.: <https://www.planeacion.sep.gob.mx/principalescifras/>
- SGCONAPO. (2019). Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas 2016-2050. http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Cuadernillos/33_Republica_Mexicana/33_RMEX.pdf
- SGCONAPO. (2023). Conciliación demográfica de México 1950-2019 y Proyecciones de la población de México y las entidades federativas 2020-2070. Cifras preliminares. <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>

La relación entre educación y trabajo

— Jordi Planas Coll

José Navarro Cendejas

María Isabel Enciso Ávila

Introducción

Este texto es un ejercicio de gobernanza anticipatoria sobre la relación entre educación y empleo en Jalisco con el horizonte temporal del año 2050. La gobernanza anticipatoria es un ejercicio realizado para prever los efectos futuros, la necesidad y los riesgos de decisiones que se puedan tomar en el presente, o, dicho de otra manera, consiste en proporcionar información que permita gobernar el presente con base en sus efectos en el futuro.

La relación entre educación y trabajo es, desde hace tiempo, un componente central de la planificación educativa y del mercado laboral, de la relación entre la oferta —las personas formadas disponibles y dispuestas a trabajar— y la demanda de trabajo expresada por los empleadores mediante sus comportamientos en la contratación, y por el autoempleo. Sintetizando, como ya señaló hace más de una década Jean Vincens (2012), el problema que se plantea en el mercado de trabajo es el de establecer la correspondencia entre una población heterogénea de individuos y una población heterogénea de ocupaciones en un momento, dado que, en buena parte, se diferencian por la naturaleza de las tareas a realizar y, por lo tanto, por las competencias necesarias para hacerlo.

Mirar hacia el futuro requiere cambiar de lentes. Conseguir este encaje entre población activa y ocupaciones en una perspectiva de futuro, en un futuro incierto, requiere identificar los ejes de los cambios y el horizonte temporal que se plantea explorar. Este tipo de ejercicios no son de previsión sino de exploración. Nos permite entrever cuáles serán los efectos futuros de nuestras acciones hoy.

El futuro al que nos enfrentamos es incierto, tanto en el contenido del trabajo como en la permanencia de las ocupaciones (algunas desaparecerán, otras se modificarán y aparecerán nuevas ocupaciones),

pero estamos convencidos de que su exploración hoy pasa por entender que: 1) la educación inicial no basta, 2) la educación inicial continuará siendo el pedestal para futuras educaciones, y 3) las personas, durante sus trayectorias laborales, tendrán que actualizar o reconvertir sus competencias. Desde el punto de vista laboral, las personas deberán superar, durante sus itinerarios laborales, variaciones sustanciales en su dedicación, en los cambios de la empresa y de sus actividades. Cambios inducidos por el devenir tecnológico, y el climático, por la globalización (con la división internacional del trabajo que comporta) y por la situación personal, pero también basados en asumir la discontinuidad laboral, los pasos del empleo al desempleo y viceversa.

Por esta razón, debemos considerar la relación entre educación y trabajo como un encuentro de las trayectorias personales de educación y de trabajo a lo largo de la vida. Esto conlleva, por una parte, considerar la educación como un proceso que se genera y se renueva a lo largo de toda la vida, en el que la educación inicial (adquirida durante las etapas de infancia y juventud) es la clave de las educaciones futuras, pero sabiendo que requerirá ulteriores educaciones para las personas mantener su “empleabilidad” a lo largo de sus trayectorias laborales, que se vislumbran prolongadas. De aquí que cuando observamos que las personas más educadas son las más educables, el foco de la educación inicial se vaya desplazando hacia proporcionar la capacidad de aprender cosas nuevas en el futuro que aún no conocen: “aprender a aprender aprendiendo”, como dirían Stiglitz y Greenwald (2016). En este contexto, el nivel educativo inicial juega un papel de “vacuna” contra la exclusión laboral, sobre todo si la educación no fue muy especializada (Hampf y Woessmann, 2016). Por esta razón empleamos el nivel de educación escolar como indicador de la capacidad de la población económicamente activa (PEA) para realizar nuevos aprendizajes en su futuro.

Por otra parte, el itinerario laboral de las personas es y será cada vez más cambiante por múltiples razones, derivadas de decisiones personales (como la de tener hijos, cambiar de trabajo, de empresa o desplazarse por iniciativa propia), pero también externas, como los cambios en las tecnologías, la globalización o clima.

Lo cual nos obliga a abandonar la idea de que existe una única transición: la primera incorporación al trabajo, la famosa “transición de la escuela al trabajo”, para hablar de las múltiples transiciones que las personas realizarán durante su vida laboral, y de los riesgos que estas conllevan de desempleo, de retroceso en la carrera profesional,

etcétera, y, en consecuencia, que el foco de las políticas laborales debería centrarse, de acuerdo con la Organización Internacional del trabajo (OIT, 2018), en minimizar los riesgos de exclusión o marginación laboral que implican dichas transiciones.

Para el análisis del futuro de la relación entre educación y trabajo deberemos situar el análisis en torno a unos ejes que nos permitan estudiar los cambios en educación (entendida como el conjunto de acciones que permiten adquirir las competencias útiles para el trabajo) y en trabajo (entendido como el conjunto de competencias necesarias para realizarlo) en el contexto actual y futuro.

Para hacerlo, además de definir las variables en torno a los ejes que nos permitan apuntar los comportamientos de futuro, analizaremos su evolución con base en los tres escenarios propuestos en el proyecto Jalisco a Futuro (JAF): deseable, tendencial y regresivo.

Contexto, punto de partida y referencia de futuro: ¿cómo anticipar en un contexto de miopía e incertidumbre?

El contexto en que se plantea hoy la relación entre educación y trabajo en cualquiera de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es el de globalización y la discronía. O sea que, de manera global (y con ello nos referimos, como mínimo, al conjunto de países miembros de la OCDE), nos enfrentamos al hecho de que la velocidad de los cambios en la demanda de trabajo por parte de los empleadores es cada vez más frecuente y, en consecuencia, se expresa a corto plazo. Por el contrario, la población dispuesta a trabajar, tiene una esperanza de vida, personal y laboral, cada vez mayor y sus necesidades para mantener su empleabilidad se plantean a largo o muy largo plazo.

Como ya señalábamos en publicaciones precedentes (Planas, 2018; Planas, De Vries y Navarro, 2019), la gestión de los procesos educativos en su relación con el trabajo está sometida desde hace tiempo a una discronía asociada a los diferentes ritmos de cambio en la evolución de la oferta y la demanda laborales.

Dicha discronía tiene, por lo que a la relación entre educación y trabajo se refiere, dos consecuencias principales: a) la miopía y b) la

incertidumbre. La miopía porque, como sucede en la disfunción visual que lleva este nombre, solo podemos ver claro a distancias cortas. Conforme mayor es la distancia a la que deseamos ver, menos claro vemos. Aplicando esta metáfora a los tiempos de la relación entre educación y trabajo, únicamente podemos conocer aquello que sucederá a corto o muy corto plazo. En el medio y largo plazo la demanda es muy borrosa. Por lo que toca a la incertidumbre, se relaciona con la miopía, pues se acabaron los tiempos en que mediante la planificación educativa se pretendía adecuar la oferta de educación inicial a la demanda futura de trabajo. Son muchos los factores que hacen inviable este planteamiento (Planas, 2014), pero uno de ellos es simplemente determinante: no conocemos la demanda de trabajo, y lo poco que sabemos de ella es a muy corto plazo. ¿Cómo adecuar una educación para toda la vida a una demanda de trabajo que desconocemos? Gestionar la incertidumbre es el principal reto al que debe enfrentarse hoy la gobernanza tanto de los sistemas educativos como de los mercados de trabajo. En este contexto nos planteamos un ejercicio de gobernanza anticipatoria que tiene como punto de partida el año 2020 y como referencia final el año 2050 (el futuro que deseamos anticipar).

Los ejes en que se sitúa la “gobernanza anticipatoria” de la relación entre educación y trabajo

Para realizar el ejercicio de gobernanza anticipatoria nos centraremos en tres ejes de evolución que la condicionarán: 1) la evolución de la población en general, de la población en edad de trabajar (PET) y de la población económicamente activa (PEA) en particular, 2) la evolución de la educación de dicha población (entendiendo la educación como un proceso que, inevitablemente, debido a la discronía del contexto, se produce a lo largo y ancho de la vida e incorpora todas las modalidades educativas: educación formal, no-formal e informal), lo que, a partir de ahora, llamaremos educación a lo largo y ancho de la vida (ELAV) como proceso educativo, o simplemente educación en su sentido amplio, y 3) la evolución del trabajo, entendido y gestionado como una sucesión de transiciones, de acuerdo con las recomendaciones de la OIT (2018), lo que se llama mercado trabajo transicional (MTT) (Schmid, 1995, 2015 y 2017).

La evolución de la población, de la PET y de la PEA

La población, la PET y la PEA de Jalisco y de México, como las de muchos otros países de la OCDE, están sufriendo cambios radicales. Aunque los cambios en la población en general presentan muchas inercias y no cambian repentinamente, les debemos prestar especial atención, puesto que revertir los cambios negativos que se puedan producir en ella también requiere mucho tiempo. Por esta razón, revertir tendencias como la que ya se observa en cuanto al envejecimiento, requiere una pronta intervención aunque en Jalisco esté en sus etapas iniciales.

Estos cambios en la población afectan directamente a la PET, que tiende a disminuir, y, por derivación, a la PEA. Aunque la disminución de la PEA respecto a la disminución de la PET se ve mitigada por el incremento de la tasa de actividad —aunque sea exclusivamente de la PEA femenina, pues la tasa de actividad masculina, por el contrario, presenta una ligera disminución.

De la educación inicial a la educación a lo largo de la vida: un cambio en la función de la escolaridad inicial

La principal consecuencia de la discronía en la educación de las personas es que la concepción de la educación inicial como la proveedora de todos o casi todos los aprendizajes que necesitaremos durante toda la vida social y laboral se ha convertido, desde hace tiempo, en obsoleta. La realidad nos ha impuesto abandonar la visión de la educación escolar inicial como única variable para pasar a entender la educación de las personas como un proceso “a lo largo y a lo ancho de la vida” (Gordon, 2015). Lo que significa que: 1) por una parte, la educación no termina en la etapa inicial de nuestras vidas (infancia y juventud), sino que se prolonga a lo largo de nuestra existencia, y 2) por otra parte, que nuestros itinerarios educativos desbordan la escolaridad (educación formal), por larga que esta haya sido, ampliándose de manera “trenzada” (alternándose o de manera simultánea) con reingresos en la educación formal y con aprendizajes realizados mediante la educación no-formal y la informal.

Si consideramos, como todos los datos disponibles nos obligan a hacerlo, que la educación inicial es el pedestal de la educación posterior, el futuro de la relación entre educación y trabajo lo estamos construyendo con base en la educación inicial de los niños y jóvenes que están en edad

escolar, pues constituye el fundamento sobre el que se construye la ELAV. El futuro incierto y cambiante de la demanda de trabajo nos obligará a realizar diversas actualizaciones de esta educación, utilizando todas las modalidades de educar disponibles (formal, no-formal e informal), pero la educación formal inicial continuará jugando el papel básico sobre la que las demás se adquieren.

Decíamos en un texto anterior (Planas, De Vries y Navarro, 2019) que la educación inicial en un contexto de miopía e incertidumbre debería orientarse hacia el largo plazo, hacia “aprender a aprender; aprendiendo” no en seguir sin un horizonte claro los cambios que con frecuencia pueda demandar el mundo del trabajo, sino en proporcionar los instrumentos para adecuarse rápidamente a estos cambios cuantas veces haga falta (que muy probablemente serán varias durante la vida laboral y con contenidos hoy desconocidos).

En términos institucionales, la lentitud en los cambios de los sistemas escolares y su rigidez contrasta con la velocidad de las transformaciones en el mundo del trabajo. ¿Es sensato, o simplemente posible, intentar adecuar la velocidad de los cambios en los sistemas escolares a las transformaciones en el mundo del trabajo? ¿No sería más sensato asumir, con base a la discronía, la autonomía entre ambas y abordar la relación a partir de dicha autonomía? (Planas, DeVries y Navarro 2019, p. 21).

A esto podríamos añadir que la educación escolar inicial, por el contrario, en lugar de obsesionarse por la creciente velocidad de los cambios en la demanda de trabajo, debería centrarse en una visión enfocada en el largo plazo. No tiene sentido intentar “adivinar” los requerimientos concretos de la demanda a largo plazo, sino dotar a los egresados de los instrumentos para responder a las futuras demandas. Para hacerlo no hay una única manera de desarrollar la educación inicial, pero sí algunas actuaciones imprescindibles. En primer lugar, como hemos señalado anteriormente, hacer énfasis en el “aprender a aprender”, del que ya nos hablaba Delors (1996), o lo que es similar, en el “aprender a aprender aprendiendo” que proponen más recientemente, Stiglitz y Greenwald (2016).

O sea que los aprendizajes concretos que se realicen en la formación escolar inicial, además de constituir una necesidad para el desarrollo del trabajo, no se pueden desligar de que son también, y quizás fundamentalmente, un vehículo para desarrollar la capacidad para

acceder a nuevos aprendizajes futuros. Por ello, junto al *qué* aprendemos, debemos asociar, o incluso priorizar, el *cómo* aprendemos. Esto ya lo habían dicho los padres de la pedagogía moderna, Montessori y Piaget, entre otros, pero recientemente lo han mostrado estadísticamente autores como Hampf y Woessmann (2017), constatando, con base en la encuesta Programa para la valoración internacional de competencias de adultos (PIAAC), que los aprendizajes especializados (“vocacionales” dicen los autores, en inglés), en muchos casos, son “pan para hoy pero hambre para mañana”, pues aceleran la primera inserción de los egresados, pero a medio plazo llevan al desempleo por obsolescencia de lo que aprendió y cómo se aprendió. Frente a este tipo de aprendizajes, las educaciones de carácter “general”, según constatan los mismos autores, quizá pueden retardar una primera inserción, pero favorecen la empleabilidad a largo plazo. En este marco se deberían replantear las educaciones iniciales que desean responder única o prioritariamente a las demandas del mercado que hoy conocemos (que son las que cubren las necesidades a corto o, como mucho, a medio plazo). Para ello se requiere, sobre todo durante la educación inicial, poner el énfasis en los lenguajes, que son la vía de acceso al conocimiento. Por supuesto, en primer lugar, el dominio de lenguas, empezando por la materna y la del país donde se habita, pero también otras lenguas, con especial atención a la lengua franca que es el inglés, pero también cualquier otra que por el tipo de posición geográfica o actividad facilite el acceso al conocimiento, a la vida social y a habilidades que se quiera adquirir. En un mundo globalizado el acceso al conocimiento difícilmente podemos sustentarlo en una única lengua. Pero, además de las lenguas, se debería poder acceder a otros lenguajes como el matemático y los científicos básicos, que permitan obtener los conocimientos y habilidades necesarios para una educación científica moderna.

Una gestión del mercado de trabajo centrada en las transiciones

Los cambios que observamos en el mercado de trabajo también requieren nuevos modelos de análisis e intervención. Si empezamos con los cambios esperados en la demanda de trabajo, o sea, en los requerimientos de los empleadores y los autoempleados, la respuesta en términos simples parece clara: durante la vida laboral de las personas

1) algunos trabajos desaparecerán porque serán robotizados; 2) otros, a menudo manteniendo su nombre o etiqueta, se modificarán, sobre todo por el impacto de las nuevas tecnologías, pero también del comportamiento de los usuarios (estos trabajos, para la continuidad de sus trabajadores, requerirán durante su vida laboral reeducaciones más o menos intensas o frecuentes), y 3) un tercer “paquete” de trabajos que serán nuevos. Los trabajos que aún no existen se crearán en vinculación al desarrollo de las nuevas tecnologías, pero también al uso del excedente económico que todo cambio tecnológico genera por su implantación en la producción de bienes y servicios. Sobre el tercer cambio, recordemos que la creación del sistema educativo de masas, actualmente incorpora, *grosso modo*, a un 25 % de la población. En general, el “Estado de bienestar” fue posible gracias al enorme excedente económico generado por la tercera revolución industrial, que permitió financiarlo. ¿En qué vamos a gastar el excedente económico, sin duda enorme, que genera y continuará generando la cuarta revolución digital?

En revoluciones tecnológicas precedentes, el balance global entre trabajos que desaparecen y nuevos trabajos ha sido un mayor crecimiento de los nuevos trabajos demandados respecto a los que desaparecieron, y no existe ninguna razón para pensar que en la actual será distinto.

Hoy, con la digitalización y la inteligencia artificial (IA), una parte no despreciable de los trabajos que desempeñaba población activa desaparecerán. La estimación sobre la cantidad y las características de dichos trabajos es menos clara y los estudios disponibles sitúan dicha proporción entre cerca de la mitad de los ocupados del informe de Frey y Osborne (2017) y una parte poco superior al 10 % del análisis de Arntz y Gregory (2016). Un reciente informe sobre el impacto de la IA en la destrucción de trabajos en Europa y Estados Unidos lo sitúa en un 25 % (Briggs y Kodnani 2023) y, recientemente, la OCDE lo sitúa en 27 por ciento.

¿A quién afectará la destrucción de ocupaciones y cuál será su futuro laboral? Tampoco en este tema disponemos de ideas claras, pues unos, como es el caso del informe europeo, hablan de sectores especialmente afectadas, mientras otros, como Arntz y Gregory (2016), sitúan el foco en el nivel educativo de las personas que actualmente ocupan dichos trabajos, mostrando que las personas con mayor nivel de estudios se verán afectadas muy por debajo de aquellas que trabajan disponiendo de niveles de estudios inferiores. El problema que se plantea es: ¿aquellas personas que pierdan su trabajo porque este desaparecerá, podrán acceder a los trabajos nuevos que se crearán? Este es uno de los princi-

pales problemas de transición en el mercado de trabajo y de más difícil solución, en gran parte porque las personas que perderán su trabajo disponen de un nivel educativo bajo y los nuevos trabajos requerirán personas con un nivel educativo previo elevado y una gran capacidad para recalificarse, que también está asociada con un nivel de educativo previo elevado. En buena medida, debido a que aquellas personas con menor nivel de educación tienen menos capacidad de acceso a la ELAV (Cortez, 2023) y viceversa, los más formados son los más formables.

Por otra parte, la creciente presencia de las mujeres en la población laboralmente activa —mujeres con un nivel educativo mayor que los hombres— constituye también un factor de complejidad en la gestión de los mercados laborales, puesto que la mayoría de las mujeres activas tienen que gestionar (conciliar) la realización simultánea de un doble trabajo: el productivo (remunerado y reconocido) y el reproductivo (no remunerado e invisible [Rivas, 2023], pero tan real y absorbente como el retribuido).

Estos cambios, y los itinerarios vitales de las personas que constituyen la PEA, preconizan un mercado de trabajo y unos itinerarios dentro del mismo plagados de transiciones de todo tipo.

Como señala un informe de la OIT (2018) basado en las propuestas del sociólogo alemán Günther Schmid (1995, 2015, 2017):

Debido a los profundos y amplios cambios que experimenta el mundo del trabajo, la eficacia de las futuras instituciones del mercado laboral dependerá de cómo faciliten las innumerables transiciones y amortigüen los riesgos a los que se verán expuestos los trabajadores a lo largo de su vida laboral. Esas transiciones pueden deberse a decisiones individuales como formar una familia o cambiar de profesión, o a riesgos, como enfermar. También pueden ser consecuencia de perturbaciones externas, tales como los traslados de las empresas, el desempleo tecnológico o la necesidad de reconfigurar la industria debido al cambio climático. En cualquier caso, las repercusiones no solo afectan a los individuos, sino también a las familias, las comunidades y la sociedad (OIT, 2018, p. 1).

Si bien se han realizado progresos significativos en el desarrollo de sistemas de seguridad social que mitiguen los riesgos de enfermedad o discapacidad, la cobertura es más limitada en el caso del desempleo, la maternidad y la paternidad o las tareas de cuidado de personas mayores, y pocos sistemas de seguridad social se ajustan a las necesidades de los trabajadores en lo relativo a la readaptación profesional o el aprendizaje a

lo largo de toda la vida. Además, los cambios del mercado de trabajo, que comprenden los avances tecnológicos y otras novedades como la amplia participación de las mujeres en el empleo remunerado, merecen una reflexión acerca de si las instituciones creadas para una era industrial, en la que lo normal era tener un empleo vitalicio con un único empleador, necesitan adaptarse al siglo XXI (p. 2).

Una propuesta que se apoya, como la propia OIT lo señala, en el concepto de los Mercados de Trabajo Transicionales (MTT), desarrollado desde la década de los noventa por el especialista alemán en sociología del trabajo Günther Schmid. Ese concepto entiende el mercado laboral como una institución social cuya función no se limita exclusivamente a garantizar la libertad para vivir sin necesidades, sino que también ofrece a los trabajadores la capacidad de elegir libremente y desarrollar una carrera profesional a lo largo de su vida, que puede incluir etapas laborales no remuneradas pero necesarias para la sociedad (libertad de acción) (Schmid, 2017). Con la noción de los MTT se reconoce que, a lo largo del ciclo de vida, los trabajadores atraviesan múltiples transiciones: de la escuela al trabajo, de un puesto de trabajo al siguiente, del empleo al desempleo, pasando por las tareas domésticas y el trabajo de prestación de cuidados no remunerados y por las distintas formas de inactividad, como la discapacidad, las enfermedades o la jubilación. Conviene resaltar que, en este marco, el término *trabajo* se amplía hasta abarcar todas las actividades de carácter social necesarias, independientemente de si están o no remuneradas, incluyendo el trabajo reproductivo. Para responder a esas transiciones se requieren instituciones de mercado laboral global de carácter amplio que puedan “prevenir, mitigar o hacer frente a los riesgos sociales relacionados con las transiciones del curso de la vida” (p. 2).

En este sentido, es importante retomar la propuesta de Schmid:

La reconfiguración de los seguros de desempleo y los programas de capacitación como “seguros de empleo” puede ayudar a los trabajadores antes de una posible pérdida de su puesto de trabajo. La mayoría de los sistemas de seguros de desempleo ofrecen capacitación a los trabajadores que han perdido su trabajo y, en ciertos casos, condicionan el cobro de las prestaciones a la participación en las actividades de capacitación. En lugar de eso, los sistemas deben reconfigurarse de manera que los trabajadores puedan estudiar y formarse antes de correr el riesgo de perder su empleo, con el fin

de tener un mayor control sobre sus carreras profesionales y estar mejor preparados para responder a las perturbaciones externas. Un sistema de derechos de formación como, por ejemplo, cuentas individuales de formación, que se financiaría a través de un sistema de seguros de empleo reconfigurado, tendría la ventaja adicional de beneficiar a los trabajadores que más necesitan la educación continua y que no disponen de recursos propios para cubrir el tiempo de licencia y el costo de la formación, así como a los trabajadores de pequeñas y medianas empresas que tienen menores posibilidades de beneficiarse de los programas de formación financiados por los empleadores (Schmid, 2015, en OIT, 2018, p. 2).

¿Cómo definir y contrastar los tres escenarios?

El ejercicio de gobernanza anticipatoria, de acuerdo con la propuesta del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (CEED), se plantea en tres escenarios posibles: el deseable, el inercial —que presenta la evolución previsible respecto a la situación actual sin cambios en las tendencias previas detectadas— y el regresivo. Partiremos del escenario inercial para contrastarlo con el deseable que consideramos que es el mejor con el que nos podríamos encontrar respecto de la relación entre educación y trabajo para 2050 en Jalisco. Por último, abordaremos un tercer escenario, el regresivo o de retroceso respecto a la situación actual.

En el análisis y las propuestas pondremos el foco en cómo alcanzar el escenario deseable, que podemos definir como aquel en que la relación entre educación y trabajo sería la que proporcionaría mayores y mejores rendimientos tanto para las y los jaliscienses como trabajadores, como para el conjunto de la sociedad jalisciense y para sus organizaciones productivas de bienes y servicios (empresas y otras instituciones, como las del sistema sanitario público o el escolar a todos sus niveles). Pero también presentamos las acciones, o inacciones, que nos llevarían a los otros dos escenarios

Como hemos señalado previamente, para definir el escenario deseable, tanto en población como en educación y trabajo, lo haremos a partir de las recomendaciones de dos organismos internacionales a los que México pertenece y al comportamiento de los países que forman parte de estos. Los organismos que tomaremos como referencia son la OCDE y la OIT, así como los países que forman parte de

ellos. Compararemos los datos que presentan como promedio y las recomendaciones que proponen para una evolución positiva de la relación entre evolución y trabajo y los contrastaremos con los datos mexicanos que presentan, y a partir de estos, mediante datos nacionales, situaremos el caso de Jalisco en el contexto federal mexicano, de las perspectivas de promedio y de las recomendaciones tanto de la OCDE como de la OIT.

En el caso de la evolución de la educación, utilizaremos los datos que presenta la OCDE en su publicación *Education at a glance 2023* y las proyecciones para 2050, que nos deben permitir contrastar la actualidad y la prospectiva promedio de los países que constituyen este organismo con los datos federales mexicanos, además de comparar los datos federales con los jaliscienses, a partir de los datos disponibles en México que contengan informaciones sobre los dos niveles. Dicho contraste nos permitirá realizar propuestas de actuaciones para acercar el escenario inercial al deseable.

Respecto a las políticas laborales deseables, como hemos señalado anteriormente, analizaremos las aproximaciones posibles del caso mexicano a la gestión del mercado de trabajo, con base en las transiciones, tal y como propone la OIT para una gestión eficiente de los mercados de trabajo y de las trayectorias laborales de sus trabajadores en la actualidad y en el futuro.

Del escenario inercial al deseable

Un ejercicio de gobernanza anticipatoria hacia 2050 en Jalisco consiste en explicitar los tres escenarios referidos en términos de resultados esperables y acciones o inacciones para que se produzcan. La evolución de estos tres ejes no depende únicamente de lo que ocurra en Jalisco y del comportamiento de su población y sus instituciones, algunas de las variables que configurarán nuestro futuro son independientes de lo que suceda en Jalisco, por ello nos centraremos en aquellos aspectos que condicionados por lo que la población y las instituciones hagan desde hoy hasta 2050.

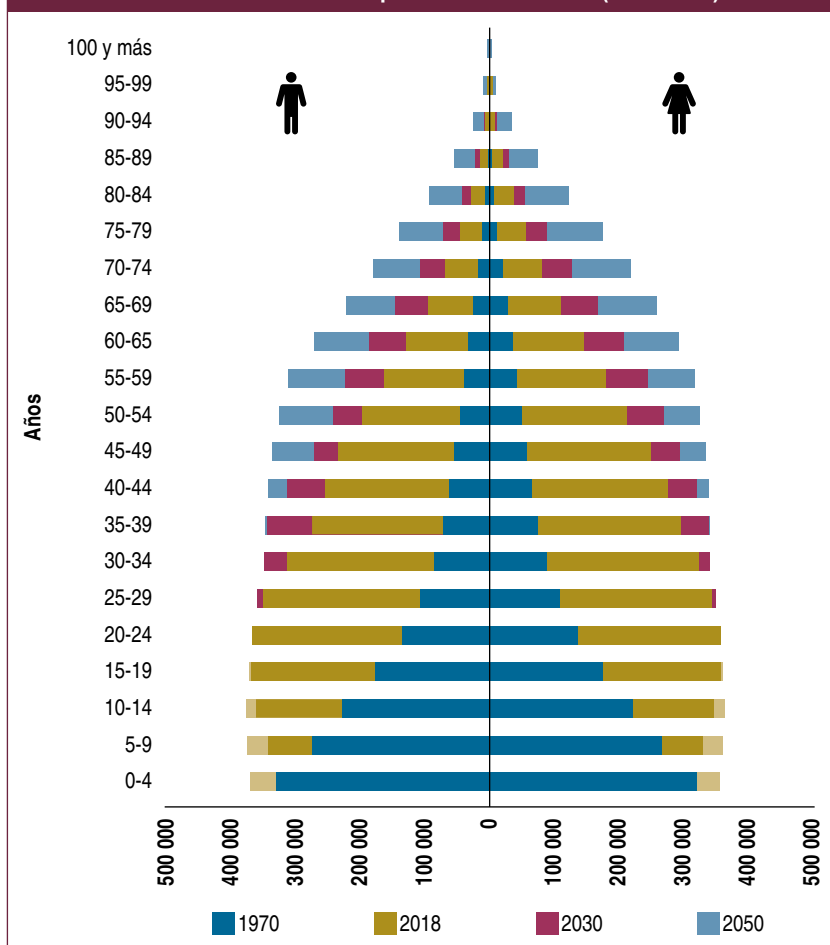
Antes hemos definido someramente en qué consiste cada uno de los tres escenarios contemplados. A modo de recordatorio, lo repetimos: podemos definir el escenario deseable como aquel en el que la relación entre educación y trabajo sería tal que proporcionaría mayo-

res rendimientos tanto para las y los jaliscienses como trabajadores, como para el conjunto de la sociedad jalisciense y para sus organizaciones productivas de bienes y servicios (empresas y otras instituciones, como las del sistema sanitario público o el escolar a todos sus niveles); por ello es el deseable. Mientras que, el escenario inercial consiste en aquel que presenta la evolución previsible respecto de la situación actual sin cambios en las tendencias previas detectadas hasta ahora en la acción de la población e instituciones jaliscienses, y consistiría en una evolución lineal de las tendencias registradas en el pasado reciente. Y para el escenario regresivo, más que concretar un escenario definido y único, consideraremos aquellos aspectos que, fruto de los comportamientos de los jaliscienses o sus instituciones (estatales o federales), podrían constituir un retroceso respecto del escenario inercial, es decir, un paso atrás.

Evolución de la población y de la población económicamente activa. De lo inercial a lo deseable

En relación con la población de Jalisco, observamos, como en la mayoría de los países de la OCDE, que la población está envejeciendo. Ello puede llevarnos a escenarios de retroceso grave, como el que se está planteando en Japón. Y aunque estamos lejos del escenario japonés, la tendencia de transformación demográfica va en la misma dirección (ver en la gráfica 2.6 la evolución de la pirámide de población en Jalisco de 1970 a 2050). Con los años, si no hacemos nada para revertir esta tendencia, nos iremos aproximando a un escenario de envejecimiento general, en principio, indeseable. O sea que el escenario inercial no sería deseable, aunque no hay ideas claras respecto a cuál sería el escenario deseable. El capítulo dedicado a la población en este libro, sin duda, nos proporciona información más cualificada al respecto.

Gráfica 2.6. Pirámide de población de Jalisco (1970-2050)



Fuente: tomada de IIEG (2018).

La tendencia al envejecimiento de la población es la resultante de otras dos tendencias simultáneas: una deseable, la prolongación de la esperanza de vida de la población, y otra, en principio, no deseable, que es la disminución progresiva de las poblaciones infantiles y juveniles, resultado de la disminución constante y progresiva de la fecundidad (ver gráficas a continuación), que nos lleva a una también progresiva pérdida de peso relativo de los grupos de edad infantiles y juveniles respecto de los de mayor edad.

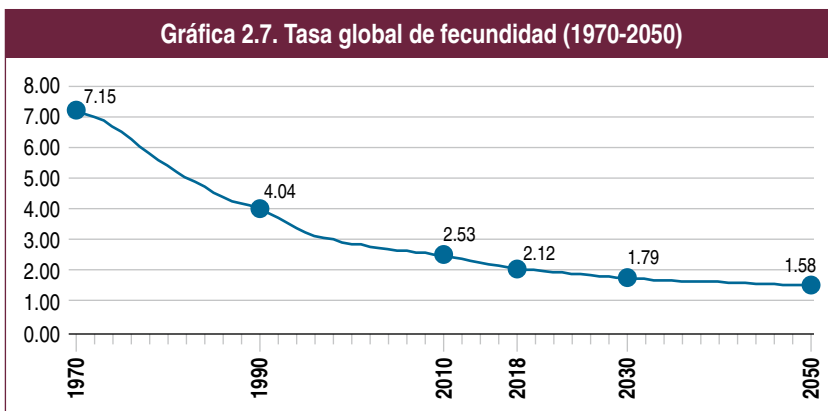
Para revertir esta desproporción, creemos que podemos estar de acuerdo en que no se trata de disminuir la esperanza de vida de la población —que afortunadamente crece y, probablemente, continuará creciendo (para México en 2020 los 75.5 años y se prevé que se acerque a los 80 para 2050)—, sino de aumentar la tasa de fecundidad de las mujeres, porque únicamente ellas tienen hijos y solo ellas pueden modificar esta tendencia, pero la responsabilidad de que esto ocurra no es solo de ellas, sino principalmente de una división sexual del trabajo que las penaliza.

En un texto reciente señalábamos lo siguiente:

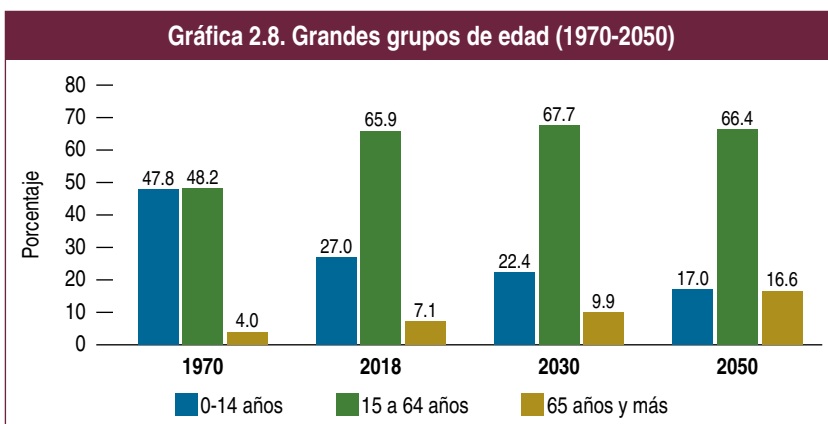
Constatamos que las mujeres activas laboralmente y las que tienen mayores niveles educativos tienden a tener menos hijos. Las razones de este comportamiento son múltiples; recordemos que por razones biológicas la fecundidad depende principalmente de ellas y las razones por las que la reducen pueden ser muy diversas, pero una de ellas es minimizar la carga de los trabajos reproductivos, que las mujeres realizan simultáneamente a los productivos. La principal carga del trabajo reproductivo es la crianza y el cuidado de los hijos pequeños, etapas que habitualmente coinciden con inicios de carreras laborales de las madres y los padres. Reducir el número de hijos, no tener hijos y/o retrasar la maternidad, es una manera de aligerar los problemas de “conciliación” entre los dos trabajos. Sobre todo, porque el problema de fondo no se altera: la asignación tácita del trabajo de cuidado (gestión del hogar, trabajo doméstico, crianza, cuidado de enfermos y viejos) a las mujeres. (Planas y Palomar, 2023, pp.12-13).

Muy probablemente la única respuesta eficaz sea disminuir los efectos negativos que supone para ellas tener hijos, lo que implica para las mujeres afrontar el dilema entre trabajar de manera remunerada y sin abandonar su carrera profesional, o tener hijos, reduciendo los costes personales, económicos y de freno a la carrera profesional. La inmensa mayoría de las mujeres, hoy, no están dispuestas a renunciar a la autonomía y libertad que implica trabajar de manera retribuida (Baena y Egoscozabal, citado por Rivas 2023).

Si no, la única alternativa es la migratoria, aumentar la población infantil y juvenil mediante la inmigración de otros países, de personas jóvenes con hijos o en edad de tenerlos, como hacen ya muchos países de la OCDE, lo que implicaría abordar todos los problemas que ello plantea.



Fuente: tomada de IIEG (2018).



Fuente: tomada de IIEG (2018).

En Jalisco, con base en las proyecciones de el Conapo, la presencia de la PET más joven, es decir, personas entre 15 y 29 años, se prevé que el porcentaje de mujeres y hombres jóvenes disminuirá entre 2020 a 2050 en un 7.4 %, tanto unos como en otras. Si a esta disminución de la PET le añadimos un probable y deseable aumento de la escolaridad en este grupo de edad, la PEA joven disminuirá en Jalisco en una proporción mayor al 7.4 % pronosticado. Este cambio, que no es menor, tendrá un doble efecto: por un lado, la cantidad de personas en edad escolar disminuye, lo cual puede favorecer la elevación de la cobertura escolar y el aumento de los recursos per cápita destinados a los estudiantes si el presupuesto al menos se mantiene. Por otro lado, disminuirá la cantidad de jóvenes presentes en la oferta de trabajo.

En el grupo de PET adulta (23 a 64 años), las proyecciones prevén que el peso relativo de que este grupo aumente no sufrirá grandes cambios entre 2020 y 2050, aunque a partir de 2030 presentará una leve tendencia a disminuir. En composición por sexo de este grupo de población seguirá predominando ligeramente el femenino (51.3 % y 50.5 % de mujeres respectivamente). Este grupo de edades, que hoy tiene treinta años menos y está mayoritariamente escolarizado, habrá superado el periodo de educación inicial y será el principal grupo con ELAV, actualización y recualificación, con mayor presencia de la educación no-formal y de transiciones laborales, de las que hablaremos en los apartados posteriores. Este grupo es el que requerirá ayuda para mantener la empleabilidad a largo plazo, porque estará sujeto a la mayoría de las transiciones laborales por las diversas razones que estas se producirán.

Mientras tanto, el porcentaje del grupo de 65 y más años respecto a la población total ha aumentado y continuará haciéndolo (Conapo, 2016), superando el 9.9 % de la población en 2030 y alcanzando el 16.6 % en 2050. La tendencia de este grupo de edad es que duplique su volumen durante el periodo proyectado, lo cual significa un reto demográfico para las políticas públicas, destacando dos vertientes: por un lado, la generación de espacios de trabajo para que quienes continúen en el mercado laboral cuenten con protecciones adecuadas a la edad y con la garantía de tener un sistema de pensiones que en un futuro permita la jubilación de las personas mayores (Conapo, 2018).

En resumen, la PET en Jalisco disminuirá levemente durante el periodo de 2020 a 2050, además, su composición por edades variará, con un incremento de los grupos de mayor edad (65 años o más y 30-64 años) y una disminución de los más jóvenes (15-29 años). Ello repercutirá inevitablemente en la composición por edades de la PEA. Todo hace prever que la disminución de los grupos de edad jóvenes en la población de Jalisco continuará porque la tasa de fecundidad, según el Conapo, va a continuar disminuyendo.

Definir el escenario deseable de la población en términos de la relación entre educación y trabajo implicaría aumentar la PEA y, como veremos a continuación, aumentar también su nivel educativo. Estos dos hechos resultan contradictorios en la medida en que la prolongación de la permanencia de la PET en el sistema escolar tenderá a reducir la tasa de actividad de los escolarizados.

Por otra parte, aumentar la tasa de actividad de las mujeres en las condiciones de difícil conciliación entre trabajo productivo y reproductivo

tendrá previsiblemente un efecto de disminución mayor a la tasa de fecundidad y en consecuencia de disminución de la ya mermada población infantil y juvenil de las próximas generaciones. Se trata de unas opciones irreversibles que como sociedad habrá que abordar.

El nivel de estudios de la población. De lo inercial a lo deseable

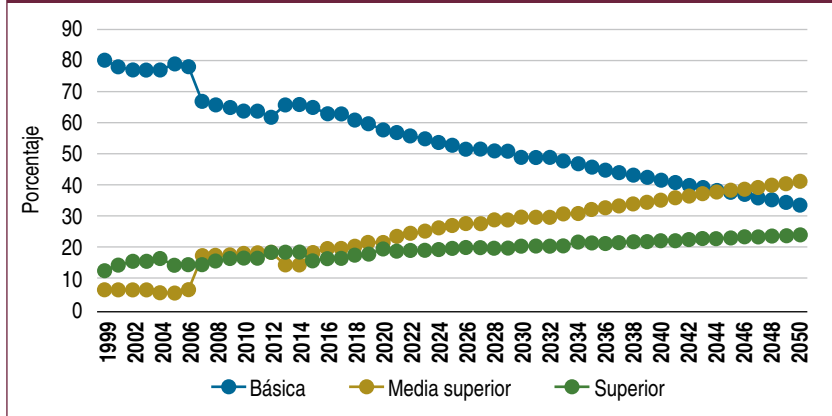
México tiene hoy una amplia bolsa de población con bajo nivel de educación, la que posee únicamente una educación básica (hemos llamado básica a aquellos niveles por debajo de la educación secundaria) y que, según los datos disponibles, hoy en México representa el 50 % de la PEA e, inercialmente, en 2050 representarán todavía una tercera parte de la PEA.

Este bajo nivel de educación plantea, como hemos señalado en apartados anteriores, dos tipos de problemas que, en términos laborales, se encuentran encadenados entre sí: 1) son los que mayor riesgo tienen de perder el trabajo que desempeñan, porque sus trabajos son los más fácilmente robotizables, y 2) tendrán muchas dificultades para el acceso a los nuevos trabajos que se crearán, porque tendrán muchas dificultades para actualizarse o reorientarse laboralmente (recordemos: aquellos menos educados son los menos educables).

Los datos presentados en las gráficas 2.9 y 2.10 nos muestran que, para alcanzar el nivel de estudios promedio de los países de la OCDE, México debería elevar el nivel de estudios, notablemente en su nivel superior, para el 60 % de la población en 2050, mientras que, inercialmente, no alcanzará ni la mitad de dicha proporción en 2050.

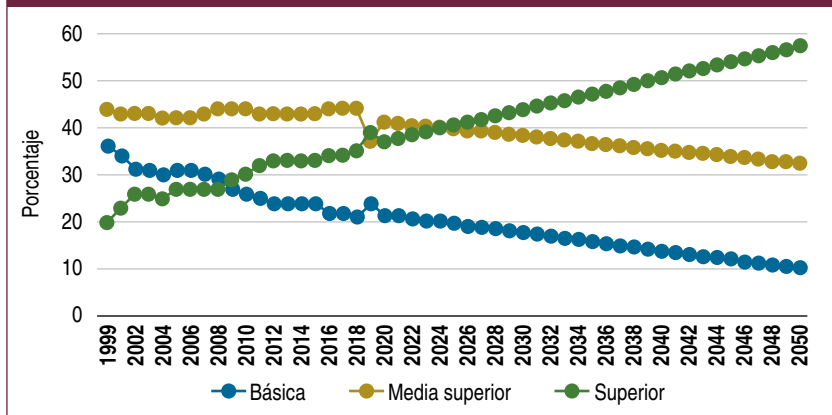
Además, debemos recordar que recuperar este rezago no es una tarea para el futuro, es una tarea que deberíamos realizar desde hoy mismo. La población que en 2050 será el núcleo duro de la PEA, aquella que entonces tendrá entre 30 y 55 años, es la que hoy tiene de 0 a 25 años y muy mayoritariamente está dentro del sistema escolar.

Gráfica 2.9. Proyección del nivel de escolaridad de la población de 24 a 64 años en México



Fuente: elaborada con base en OECD (2022).

Gráfica 2.10. Proyección del nivel de escolaridad de la población de 24 a 64 años. Promedio OCDE



Fuente: elaborada con base en OECD (2022).

Recuperar este rezago en el nivel de estudios exigiría desarrollar ya y con contundencia dos tipos de acciones: 1) mejorar la calidad de la educación básica, media y media superior, porque no olvidemos que el sistema educativo es un sistema escalonado y para acceder a la educación superior hay que superar previamente la básica, la media y la media superior, y 2) simultáneamente debería dar cabida en su enseñanza superior pública a un elevado porcentaje de jóvenes que año tras

año quedan excluidos y que, a pesar de ser candidatos que cumplen con las condiciones académicas previas, no son admitidos debido a la escasa oferta pública disponible y porque la enseñanza superior particular presenta como filtro para el acceso la capacidad económica de las familias. Elevar el nivel de educación de la población no es solo un problema de equidad, sino de desarrollo económico, que requerirá un determinado nivel educativo de la población.

En Jalisco, poco falta para alcanzar la cobertura universal en primaria; la disminución del grupo de edad de esta población constituye una oportunidad para elevar la calidad de la educación, así como aprovechar la oportunidad que representa la educación de escuelas de tiempo completo con diferentes modalidades de reforzamiento y capacidades fundamentales para la vida. Se estima que la población en edad de referencia para la enseñanza media superior (15-17 años) tendrá una disminución alrededor del 25 %, lo que permitiría un incremento importante de la cobertura sin gastos adicionales relevantes. Esta información debería ser de utilidad para las personas responsables de establecer las estrategias para alcanzar una cobertura universal en este nivel educativo.

La calidad de los estudios de la población. De lo inercial a lo deseable

Definir unos objetivos de calidad a través de los objetivos deseables para 2050 pasa por redefinir los objetivos de la educación en el marco del proceso de ELAV. Como ya hemos señalado anteriormente, ello requiere un cambio de la visión de la educación que deriva, simultáneamente, de la disincronía entre la oferta y la demanda de competencias, y el de las crecientes ofertas de educación, tanto formal como no-formal e informal, que nos lleva a pasar de una visión de la educación escolar inicial como única variable a entender la educación como un proceso que se realiza “a lo largo y lo ancho de la vida”. Pero, en el proceso de la ELAV, la educación escolar inicial juega un papel central e irreversible.

Recordemos también que acceder durante el periodo de infancia y juventud a una educación especializada y corta (vocacional) o únicamente a través de la experiencia laboral como vía para acceso rápido al empleo puede inducir la pérdida de empleabilidad a medio plazo para los que la practicaron (Hampf y Woessmann, 2016). Esto implica la débil educación de base de los que la obtuvieron y la dificultad para superar

la obsolescencia de los aprendizajes a corto plazo en una economía que cambia con gran rapidez y requiere recualificaciones durante el difícil itinerario laboral que realizan aquellos que no disponen de una escolaridad inicial larga y de carácter general (Cortez, 2023).

Debido a ello podemos afirmar que hoy ya, y mañana aun más, una educación inicial de calidad desarrollada durante las etapas de infancia y juventud de las personas —que, recordémoslo, coinciden con el proceso de maduración de su cerebro (Lieberman, 2021)— debe estar centrada, como señalan Stiglitz y Greenwald (2016), en “aprender a aprender aprendiendo” si deseamos favorecer la empleabilidad a largo plazo de sus egresados. Una buena educación inicial (de calidad) es la mejor formación profesional que se puede proporcionar para crear la “sociedad del aprendizaje”, que requiere el desarrollo de la economía y la sociedad actual y, aun más, la futura (Stiglitz y Greenwald, 2016). En este sentido, no es una buena noticia: la propuesta curricular y la propuesta de libros de texto para la enseñanza básica, derivada de la Ley General de Educación aprobada por el Congreso de México, podrían situarnos en el escenario regresivo, que significaría un retroceso en la búsqueda de una educación de calidad como la entendemos en este texto (Guevara, Enciso y Navarro, 2023). Así, definir objetivos de calidad a través de los objetivos deseables para 2050 pasa por redefinir los objetivos de la educación en el marco del proceso de la ELAV.

Sabemos que las personas con un nivel medio o bajo de educación inicial son poco educables durante su vida adulta. Sabemos también que la calidad de la educación inicial de las personas incide en su empleabilidad a largo plazo. Podemos afirmar que, en el contexto actual de discronía e incertidumbre acerca de las futuras demandas del mercado de trabajo, la calidad de la educación inicial se puede medir por las capacidades que genera para continuar aprendiendo en un futuro incierto. La actual educación inicial de nivel superior, aunque sea bastante mejorable, ya cumple esta función, al menos en parte, si observamos los resultados de la encuesta PIAAC, que muestran claramente como esta es el puente de acceso a la ELAV de los adultos (Cortez, 2023).

Es por ello que elevar la educación inicial de las personas y aumentar su calidad es una tarea ineludible para disponer de una fuerza de trabajo estable y capaz de superar las transiciones a las que verá sometida en el futuro y de las que hablaremos en el apartado siguiente. En el proceso de la ELAV, la educación escolar inicial y las demás modalidades de educación o el reintegro ya adulto en la educación escolar se

articulan de manera acumulativa (complementaria) y no sustitutoria de los déficits de cantidad y calidad de la educación escolar inicial.

Y diciendo esto, recordemos que no estamos hablando de lo que deberíamos hacer en un futuro de cara a 2050, estamos hablando de lo que hacemos o deberíamos estar haciendo hoy mismo en el sistema escolar jalisciense para disponer en 2050 de una PEA (oferta de trabajo de todas las edades) adecuada a las demandas que hoy desconocemos, pero que se deberán cubrir en ese momento. Debemos tener muy presente que la población que hoy tiene de 0 a 25 años, que muy mayoritariamente está dentro del sistema escolar, en 2050 será el núcleo duro de la PEA, pues entonces tendrá entre 30 y 55 años. El futuro de la ELAV de nuestra PEA en 2050, en muy buena parte, nos lo estamos jugando hoy en el actual sistema escolar, su grado de cobertura y de calidad.

Además, hoy constatamos que la ELAV tiene ya una importante presencia en la formación de actualización y recualificación de los trabajadores adultos, puesto que 25 % de la población adulta realizó algún tipo de curso de esta modalidad de educación (uno o más de ellos), durante el único año del que disponemos de datos acerca de esta modalidad de educación en México, el 2017 (Cortez, 2023). Asimismo, la gran mayoría de aquellos adultos que realizaron este tipo de cursos no-formales lo hicieron en temas relacionados con su trabajo, y con mayor presencia aquellos que disponían de un nivel previo de educación superior, declarando en más del 85 % de los casos que las razones por las que los cursaron fue para mejorar su posición laboral. La ELAV y su finalidad laboral es un hecho, el problema es que la capacidad de acceso a ella depende la cantidad y calidad de la educación inicial previa de las personas.

Sin embargo, la calidad de educación también tiene que ver con la apertura del sistema escolar a los “estudiantes no tradicionales” que mayoritariamente trabajan, previendo que el paso de este tipo de personas “no tradicionales” por el sistema escolar será cada vez mayor. Lo anterior implicará itinerarios académicos con abandonos y reingresos frecuentes (la Unión Europea prevé que, para 2050, los estudiantes universitarios mayores de 25 años serán el 50 %) y la incorporación frecuente de modalidades no escolares de educación a lo largo de la vida o simultáneamente a la educación escolar. Este crecimiento de las educaciones no formales e informales son y estarán facilitadas por soportes tecnológicos ya existentes o por venir; pensemos en el papel de la IA en los procesos educativos futuros.

La calidad también tiene que ver con la existencia de instrumentos para su evaluación y seguimiento, de tipo internacional, nacional y local. En este sentido, son malas noticias: las decisiones del Gobierno de México de desvincularse del PISA y la desaparición del INEE son indicios de retroceso para el futuro de la educación en México.

El nivel de estudios de la población económicamente activa. De lo inercial a lo deseable

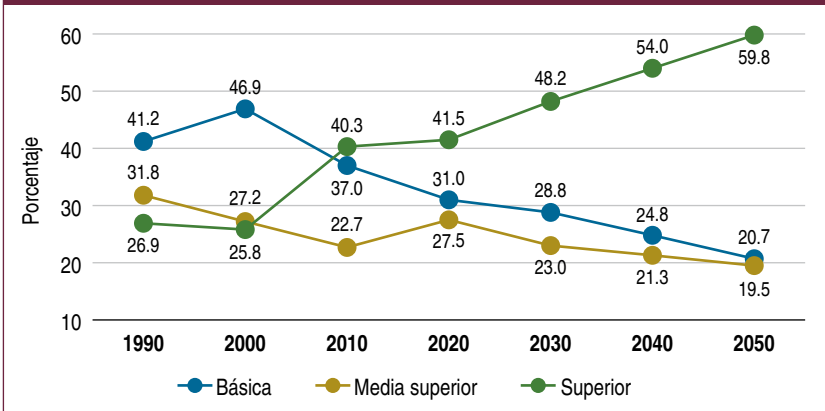
Si analizamos directamente el nivel de estudios de la PEA de 15 a 64 años por sexo, de 1990 a 2020, y lo proyectamos a 2050, los resultados que obtenemos son:

Tabla 2.48. Distribución de la PEA de 25 a 64 años por nivel de estudios. Escala nacional

	Mujeres (%)			Hombres (%)			Población total (%)		
	EB	EMS	ES	EB	EMS	ES	EB	EMS	ES
1990	56.4	24.4	19.3	75.2	11.3	13.4	71.2	14.1	14.7
2000	57.3	21.7	20.9	68.5	14.9	16.6	65.1	17.0	17.9
2010	49.7	19.8	30.5	62.6	17.0	20.4	58.2	18.0	23.8
2020	47.6	21.4	31.0	53.1	21.8	25.1	50.8	21.7	27.6
2030	44.2	19.2	36.6	46.8	24.7	28.6	44.3	23.6	32.1
2040	40.8	18.1	41.1	39.5	28.0	32.5	37.5	26.0	36.6
2050	37.4	17.1	45.5	32.3	31.4	36.3	30.7	28.3	41.0

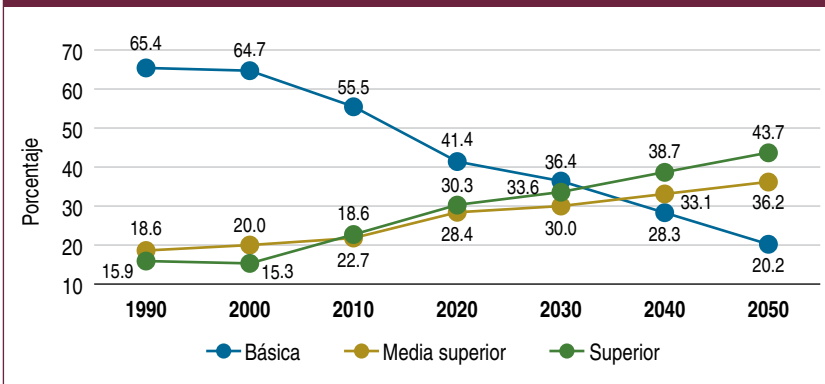
Los datos anteriores muestran cómo ha evolucionado el nivel de estudios del grueso de la PEA en las últimas décadas y cómo evolucionaría de manera inercial, por sexo. Si observamos el mismo fenómeno con una cohorte poblacional más joven (25 a 29 años) se puede tener una idea de cómo podría evolucionar el nivel educativo de dicha cohorte hacia 2050.

Gráfica 2.11. PEA por nivel de estudios. Mujeres de 25 a 29. Escala nacional



Fuente: elaboración a partir de los censos de población vivienda de 1990-2020 del INEGI.

Gráfica 2.12. PEA por nivel de estudios. Hombres de 25 a 29 años. Escala nacional



Fuente: elaboración a partir de los censos de población vivienda de 1990-2020 del INEGI.

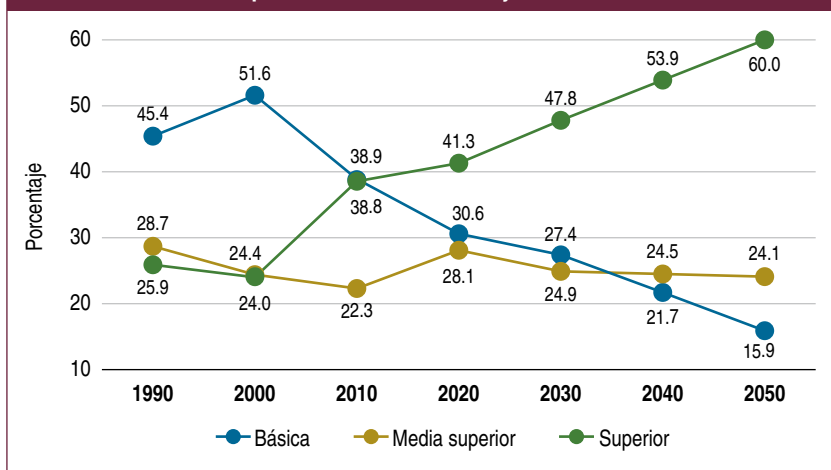
Con los datos presentados anteriormente vemos que la población activa joven mexicana, sobre todo las mujeres, tendría un nivel de educación que se aproxima al conjunto (promedio de todas las edades) de la población media de la OCDE.

La comparación entre los datos mencionados antes y la realidad en Jalisco muestra tendencias similares, con lo cual podemos concluir que lo que sucede en Jalisco es similar a lo observado en el promedio de México, lo que llevaría a pensar que las estrategias y propuestas derivadas de esta reflexión podrían, en términos generales, tener una resonancia no solo en Jalisco, sino también a escala nacional.

Tabla 2.49. Distribución de la PEA de 25 a 64 años por nivel de estudios. Censos 1990 a 2020 y proyección lineal a 2050 en Jalisco

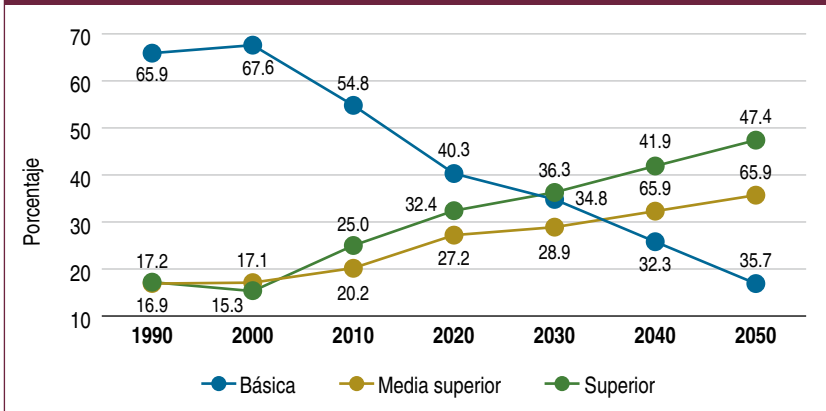
	Mujeres (%)			Hombres(%)			Población total (%)		
	EB	EMS	ES	EB	EMS	ES	EB	EMS	ES
1990	58.2	23.3	18.5	74.5	10.6	14.9	70.9	13.5	15.7
2000	60.1	19.6	20.3	69.4	13.2	17.4	66.4	15.3	18.3
2010	52.0	18.7	29.3	62.6	15.5	21.8	58.8	16.7	24.5
2020	47.0	21.8	31.2	52.3	20.7	26.9	50.1	21.2	28.7
2030	43.9	19.5	36.6	46.4	23.2	30.4	44.1	22.8	33.1
2040	39.7	19.0	41.3	39.1	26.5	34.5	37.1	25.3	37.7
2050	35.5	18.5	46.0	31.8	29.7	38.6	30.1	27.7	42.2

Gráfica 2.13. PEA por nivel de estudios. Mujeres de 25 a 29 en Jalisco



Fuente: elaboración a partir de los censos de población vivienda de 1990-2020 del INEGI.

Gráfica 2.14. PEA por nivel de estudios. Hombres de 25 a 29 en Jalisco



Fuente: elaboración a partir de los censos de población vivienda de 1990-2020 del INEGI.

Observamos que alrededor de la mitad de las personas activas hoy, tiene un nivel de educación inferior a la EMS. Lo anterior ya hace que tengan poco acceso durante su periodo de vida laboral, a la educación no-formal y mucho menos a la formal como instrumento de actualización y recualificación en un mundo laboral que lo demandará cada vez con mayor frecuencia y en el que hoy, por su nivel de estudios, ocupan trabajos en los que se aprende e innova escasamente y que corren un alto riesgo de desaparecer por robotización. Asegurar durante el periodo de educación inicial un nivel mínimo de EMS es condición previa para que la PEA acceda a la ELAV según los datos disponibles de la encuesta PIAAC (Programa para la Educación Internacional de las Competencias de la Población Adulta) sobre la población adulta mexicana (Cortez, 2023).

Si analizamos el nivel de estudios de la PEA y su previsible evolución, los resultados obtenidos no difieren radicalmente de los obtenidos para la población, lo cual es lógico porque la PEA es parte de la población, pero presentan un incremento de nivel, lo cual también es lógico porque las personas educadas son más activas, particularmente en el caso de las mujeres. Observamos también que si lo calculamos mediante el porcentaje con educación superior, las mujeres laboralmente activas tienen un nivel educativo mayor que los hombres, porque la diferencia de nivel educativo entre mujeres y hombres aumenta si consideramos a las activas. Sin embargo, el nivel de estudios de las mujeres está más polarizado, pues tanto en México como en Jalisco el porcentaje de mujeres que alcanzan como mucho la educación básica es superior al de los hombres.

Trabajo. De lo inercial a lo deseable

La gestión del mercado de trabajo ha estado muy centrada en la transición de la escuela al trabajo y en los apoyos al desempleo. Hoy, la gestión del mercado de trabajo debe basarse en conocer, facilitar y apoyar las múltiples transiciones laborales que realizan las personas en su itinerario laboral, siguiendo las propuestas de la OIT (2018) señaladas antes. El mercado de trabajo mexicano adolece aún de importantes limitaciones en lo que toca a las personas que trabajan en él y que las hacen particularmente vulnerables, como es su grado de informalidad no deseada y el bajo nivel de cobertura en sus prestaciones que la acompaña. Pero el desarrollo “eficaz” (OIT, 2018) del mercado de trabajo requiere hoy, y de cara al año 2050, poner el foco en las transiciones que realizan las trabajadoras y los trabajadores. Hacerlo exige, en primer lugar, disponer de información sobre dichas transiciones y cómo afectan a la población mexicana. Requeriría también de un mercado de trabajo con menor informalidad que permitiera un seguimiento institucional de las trayectorias laborales y sus transiciones. Así como disponer de los instrumentos legales de flexibilización, educativos y financieros para reducir los riesgos que dichas transiciones conllevan.

En el caso de Jalisco, la proporción de trabajo informal es ligeramente inferior, pero se aproxima a las elevadas proporciones mexicanas promedio. Pero son, y serán, muchas más las transiciones que tendrá que encarar la PEA mexicana en un escenario deseable.

Señalamos solo un caso frecuente, el de las transiciones laborales de las mujeres, derivadas de su maternidad y cuidado de hijos menores: son muchas las que por la maternidad abandonan el trabajo que realizaban, o reducen de manera significativa su dedicación al trabajo durante un periodo —a menudo largo—, lo que mengua también significativamente su retribución, sus oportunidades de carrera laboral y de reincorporación “normalizada” al mercado de trabajo. Este hecho está entre las causas principales de la baja de fecundidad. Las mujeres, entre otras razones, por las dificultades laborales que implica la maternidad y crianza de los hijos —que es la parte del trabajo reproductivo que mayor dedicación y disponibilidad requiere—, tienden a renunciar a la maternidad, a reducirla drásticamente o a posponerla. ¿Cómo se pueden tratar estas dos transiciones, la de abandono o reducción del trabajo remunerado y la de reingreso laboral de las mujeres después del periodo de la maternidad y la crianza? Las mujeres representan hoy en día en México más del 40 % de la PEA (Na-

varro y Rivas, 2023), y cuidar este tipo de transiciones no es un tema menor, mucho menos si deseamos invertir o mitigar el proceso de envejecimiento de nuestra población, por las razones expuestas en el apartado “Evolución de la población y de la PEA. De la inercia a lo deseable”. ¿Cómo pueden la educación y las compensaciones retributarias reducir el riesgo de que las mujeres que decidan tener hijos no deserten o queden relegadas a posiciones marginales en el mercado laboral? ¿Podrían políticas de este tipo incentivar su permanencia y promoción laboral? Ser mujer, tener hijos o ser activa en el mercado de trabajo son condiciones excluyentes mayoritariamente, por lo tanto, ellas deciden no tener hijos o reducir drásticamente el número de ellos para mantenerse en el mercado laboral. Realizarlo, sin duda, requeriría también una política fiscal más progresiva para dar soporte financiero a las medidas que podrían incentivar la maternidad, pero este no es el tema que estamos abordando en este texto. En tal caso, como en muchos otros, el problema no radica únicamente en leyes, políticas y recursos. Un componente del problema es cultural y se sitúa dentro de los hogares. Se sitúa en el cambio de la cultura sobre la responsabilidad de los hombres en las tareas reproductivas y sobre los comportamientos que de ella se derivan. Como señalan Subirats y Castells (2007), hoy por hoy, las tareas reproductivas recaen desproporcionadamente en las mujeres. Esto está refrendado, para el caso mexicano, por los datos sobre dedicación de mujeres y hombres a las mismas (Rivas, 2023).

Otro tipo de acción que reduce los riesgos de las transiciones laborales, principalmente las derivadas del desempleo tecnológico y del acceso a las futuras nuevas ocupaciones, son la creación de sistemas integrados de actualización y recualificación de la población activa (ver, por ejemplo, el informe *España 2050. Fundamentos y propuestas para una estrategia nacional de largo plazo* de la Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España, 2021). Hoy existen en México múltiples acciones de actualización y recualificación de adultos. *Grosso modo*, estas acciones afectan anualmente, según el único año del que disponemos de datos (Cortez, 2023), a 25 % de la población adulta. Pero son acciones de tamaño e intensidad muy desiguales y descoordinadas. Pensemos en el posible papel clave de las universidades públicas en la promoción y coordinación de este tipo de acciones en un próximo futuro (De Garay y Planas, 2021).

Por otra parte, uno de los principales problemas que se vislumbra respecto al mercado de trabajos es el carácter y la orientación, de los subsidios que se han venido implementando. En lugar de utilizarse

como complemento a otras acciones de inserción o reinserción laboral, parecen estar orientados de manera indiscriminada como subsidios a la renta de las personas basados en las características de estas personas, como la edad. Este tipo de financiamientos no solo no coadyuvan a la empleabilidad, sino que pueden actuar como disuasorias de la misma. Este enfoque es opuesto al enfoque basado en las transiciones que focaliza los subsidios en estas y tiende a asociarlas con medidas de empleabilidad, como trabajo o educación.

Escenario de retroceso

El escenario de retroceso estaría vinculado a la evolución en negativo de los principales indicadores que hemos señalado en los escenarios anteriores. En este punto, señalamos las tendencias que desde nuestra visión podrían resultar un retroceso respecto al escenario inercial:

- ▶ Agudización del proceso de envejecimiento de la población. Aunque no estamos en una situación dramática como en otros países desarrollados, un proceso acelerado de envejecimiento podría tener como consecuencia la disminución de la capacidad productiva de la población activa y de la calidad de vida de las personas de mayor edad. Si a esto se añaden otros escenarios catastróficos, como la disminución del nivel educativo de la población, el escenario podría tener consecuencias para la viabilidad social y económica de Jalisco en el marco de una economía globalizada.
- ▶ Disminución del nivel educativo de hombres y mujeres. Si bien la tendencia observada corresponde más a un sistemático aumento del nivel educativo, un escenario en que se disminuya el nivel educativo podría tener como consecuencia la imposibilidad de tener ese proceso de aprendizaje a lo largo y ancho de la vida, en cuya necesidad hemos insistido.
- ▶ Menoscabo en la calidad de la enseñanza mediante la aplicación de currículos y libros derivados de las nuevas leyes de educación básica y de educación superior (Guevara, Enciso y Navarro, 2023). El riesgo aquí está no solo en la ruptura de la tendencia hacia un mayor logro educativo, señalada en el escenario anterior, sino también las consecuencias de un sistema educativo que no logre proporcionar a niños y jóvenes los conocimientos y las habilidades necesarios para “aprender a aprender aprendiendo”.

- ▶ Abandono de los mecanismos de evaluación de la calidad de la educación, como a nivel internacional al no participar en el programa PISA, y a nivel mexicano, al desaparecer el INEE.
- ▶ Agudización de la política de subsidios a las personas por sus características personales y no para superar las transiciones a cuyos riesgos tendrán que enfrentarse. El riesgo de la perpetuación de las políticas sociales actuales, basadas fundamentalmente en subsidios universales, está en la invisibilización de la diversidad de trayectorias que experimentan las personas a lo largo de su ciclo vital. Las políticas sociales, entendemos, deberían considerar las distintas situaciones, incluso al interior de los grupos etarios, para identificar aspectos que podrían reforzarse a partir de políticas focalizadas.
- ▶ No afrontamiento sistémico del problema de la actualización y recualificación de las competencias de las personas adultas. Sin duda, para efectos de este capítulo, este es uno de los principales riesgos. Más que un fenómeno nuevo, el riesgo consiste fundamentalmente en perpetuar políticas que no consideran la actualización y recualificación de los adultos en términos de su formación, su inserción y, sobre todo, su reinserción a un mercado laboral dinámico y plagado de incertidumbres con respecto al futuro.

Conclusiones

A modo de conclusiones enumeramos aquellos aspectos a los que consideramos que se debería prestar mayor atención para alcanzar el escenario deseable en la relación entre educación y trabajo para Jalisco en 2050:

- ▶ La relación entre educación y trabajo en un territorio se sustenta en las características de la PEA, de sus grupos de edad y sus competencias, en un momento dado, en dicho territorio. Es una obviedad, pero recordemos que construir la PEA requiere tiempo, las personas han de nacer, crecer y aprender para incorporarse a la PEA, y ello requiere un mínimo legal de dieciséis años, y, a menudo, más de dos décadas. El único factor que puede modificar en cualquier sentido la oferta de trabajo a corto plazo son las migraciones.
- ▶ Las tendencias actuales de distribución por edades de la población mexicana nos conducen a un proceso de envejecimiento, modera-

do pero irreversible. Para frenar y revertir un proceso de este tipo, que nos podría llevar a una grave disfunción económica, como es el caso actual de Japón, habría que empezar a tomar medidas desde hoy mismo.

- ▶ El envejecimiento de la población es resultado de dos fenómenos simultáneos, uno positivo o deseable, que es el aumento de la esperanza de vida, y otro negativo o no deseable, la disminución de la población infantil y juvenil como resultado de una disminución dramática de la fecundidad, tanto en México como en Jalisco.
- ▶ ¿Cómo elevar la fecundidad de las mujeres sin bajar su nivel de educativo y su participación laboral, a las que no están dispuestas a renunciar? Si se amplían las políticas laborales de acceso de las mujeres al mercado de trabajo, sin considerar la conciliación laboral entre trabajo productivo y reproductivo, se corre el riesgo de una disminución importante de la fecundidad, que, como se argumentó en el texto, podría tener graves consecuencias en términos de envejecimiento poblacional y riesgos para la productividad y el crecimiento económico del estado.
- ▶ La tasa de actividad laboral femenina y la progresiva elevación del nivel de estudios de las mujeres mexicanas y jaliscienses, como también sucede con sus coetáneas de los países de la OCDE, colocan a las mujeres ante el dilema de escoger entre trabajar a tiempo completo y hacer carrera profesional, o tener hijos y trabajar, sin retribución, en su crianza. Lo cual se ve a menudo agravado con la dedicación, que también recae sobre sus espaldas, al cuidado de sus mayores, cuya esperanza de vida aumenta.
- ▶ De la misma manera que, para evitar el envejecimiento de la población, no parece razonable la propuesta de recortar la esperanza de vida de la población, tampoco lo es intentar evitar que las mujeres estudien y trabajen para que se dediquen a engendrar y cuidar más hijos. La única propuesta viable es tomar aquellas medidas que disminuyan los “costes” de tenerlos y cuidarlos, sin disminuir su participación en la educación ni en el trabajo remunerado. Lo cual pasa, básicamente, por dos tipos de acciones: a) que las políticas de tiempo libre, educativas y financieras den soporte para evitar que la crianza de los hijos implique la pérdida, total o parcial, del trabajo o de la carrera profesional, y b) entender que la crianza de los hijos no es una tarea únicamente de las mujeres, sino que requiere una equivalente implicación de los

hombres en ella y un mayor soporte público a la crianza, entre otras, mediante los servicios de kínder y escolares de acogida y educación para los niños.

- ▶ Este comportamiento o situación diferenciada entre hombres y mujeres es disfuncional también para el mercado de trabajo, porque comporta abandonos prematuros, aunque estos sean por razones distintas: prevaleciendo la crianza de los hijos y el cuidado de mayores como razones principales en caso de las mujeres, y la obsolescencia de formaciones iniciales cortas y especializadas que dificultan las actualizaciones y las recualificaciones en el caso de los varones.
- ▶ Lo deseable sería actuar para frenar esta tendencia, para lo cual habría que tomar dos tipos de iniciativas diferentes para hombres y para mujeres. Para mujeres: mantener el incremento del nivel de educación de los segmentos más educados, aumentar el nivel educativo de los segmentos con menor nivel y el crecimiento de la tasa de actividad laboral, al mismo tiempo que dar soporte a la maternidad. Habría que ver cómo evitar el dilema de escoger (sobre todo las más jóvenes y educadas, que son a quienes nuestras economías deberían cuidar con especial esmero), de manera excluyente, al que se enfrentan muchas mujeres —en solitario—, entre tener hijos o trabajar y desarrollar una carrera profesional.
- ▶ En cuanto al comportamiento de las mujeres, observamos que su tasa de actividad, aunque esté creciendo, es todavía, como promedio, inferior a la de los varones, y es mayor cuanto mayor es el nivel de estudios (Navarro y Rivas, 2023). Simultáneamente, observamos que el nivel de estudios de las mujeres laboralmente activas está más polarizado que el de los varones. Ello indica que, aunque en su conjunto el nivel educativo de las mujeres sea mayor al de los varones, un segmento importante de las mujeres activas tiene un bajo nivel de estudios, a cuya elevación habría que prestar particular atención, pues aquello las sitúa como víctimas propicias de las transiciones laborales.
- ▶ Los resultados de dejar que las mujeres jóvenes y educadas se enfrenten en solitario al dilema de construir sus carreras profesionales o ser madres los podemos ver en la pirámide de edades. Cada generación tiene una tasa de fecundidad menor, y el efecto es la disminución progresiva de la población infantil y juvenil. Este no es un problema ni individual ni exclusivamente de las

mujeres, deberíamos afrontarlo como sociedad en conjunto, reduciendo las consecuencias laborales de la división sexual del trabajo entre trabajo productivo (remunerado) y reproductivo (no remunerado).

- ▶ Para los hombres, habría que elevar el nivel de estudios en el segmento de estudios superiores y mejorar la calidad de educación para mejorar su empleabilidad durante toda su vida activa.
- ▶ Observamos que los varones tienden a estudiar menos y en carreras más especializadas. Lo cual, por un lado, configura una oferta de trabajo masculina menos cualificada que la femenina y, al ser más especializada, disminuye su empleabilidad a medio plazo y genera desempleo en edades avanzadas de sus itinerarios laborales —entre los 40 y 50 años— debido a la obsolescencia de los conocimientos adquiridos en su formación inicial y a la falta de recursos para su actualización o recualificación.
- ▶ Respecto del nivel educativo de la PEA en su conjunto, el escenario inercial hacia 2050 que los datos muestran nos aleja en cantidad y calidad de las expectativas promedio de la OCDE para las mismas fechas. Sería pertinente, de cara al 2050, intensificar las ayudas para incrementar el nivel y la calidad de la educación de la población actual en edad escolar.
- ▶ Debemos tener en cuenta que, aunque el tema planteado es de futuro, algunos de los factores determinantes de la relación entre la educación y el trabajo en 2050 en Jalisco, como son el tamaño, la distribución por edades y el nivel educativo de la PEA, se están decidiendo hoy. Por lo tanto, las actuaciones de la “gobernanza anticipatoria” con el horizonte de 2050 deben empezar hoy.
- ▶ La población hoy escolarizada (*grosso modo* la mayoría de aquellos que tienen entre 0 y 25 años), en 2050, tendrá entre 30 y 55 años, será el grueso de la PEA y habrá finalizado su educación inicial, que condicionará de manera determinante sus oportunidades de ELAV.
- ▶ Por lo tanto, un primer dato a considerar es que los escolares de hoy serán el núcleo de la PEA en 2050. Las capacidades educativas iniciales de la oferta de trabajo en 2050 dependerán de lo que hoy estamos haciendo, en cuanto a cantidad y calidad, de nuestros escolares. Si pensamos que la educación inicial de la PEA para 2050 debería aumentar el presupuesto y prestar mayor atención a la calidad en todos los niveles de escolaridad, tendríamos que

hacerlo ya, puesto que de lo que hagamos hoy depende cómo será la oferta de trabajo en 2050.

- ▶ Desde el componente educativo, el soporte que se puede aportar para superar los riesgos de las transiciones laborales, según una reciente propuesta realizada en el informe gubernamental *España 2050 (2020)*, es construir un Sistema Integrado de ELAV. Lo cual consiste en integrar y transparentar las múltiples ofertas (ya existentes o futuras) para la actualización y recualificación de las personas que hayan perdido su trabajo o estén en riesgo de perderlo. En este campo, las universidades tienen potencialmente un importante papel (ver Planas y De Garay, 2022).
- ▶ En este marco, son especialmente importantes las actuaciones dirigidas a las reorientaciones de las personas con bajo nivel educativo que pierden el empleo y, por lo tanto, con dificultades para acceder a las nuevas ocupaciones que se irán creando. Con este objetivo de recalificar a la población adulta que pierde el trabajo y tiene bajo nivel de educación, son de especial interés políticas como la de los “aprendices adultos” que se está llevando a cabo en Dinamarca.
- ▶ Como hemos señalado, en la actualidad, los itinerarios laborales se van haciendo progresivamente complejos, por lo tanto, necesitamos pensar el trabajo como “carrera profesional”, salpicada de transiciones que constituyen momentos de riesgo de abandono o marginación laboral.
- ▶ En este contexto, los reingresos al trabajo de las personas que lo hayan abandonado, por el motivo que sea (cuidado de hijos o adultos, obsolescencia de las competencias, migración de las empresas, cambio climático, etcétera), pasa a jugar un papel central en la gestión del mercado de trabajo mediante acciones de actualización o recualificación de aquellos que lo hayan abandonado y mediante subsidios que permitan franquear dichas transiciones.
- ▶ El mercado de trabajo mexicano y jalisciense presenta un elevado grado de informalidad que, entre otros efectos, incrementa el riesgo de que las transiciones laborales se conviertan en abandonos o marginación laboral. La consideración de itinerarios laborales formales flexibles (*flexisecurity*) es un elemento que podría fomentar la reducción de la informalidad, particularmente la “no deseada”, en la lógica de mejorar la capacidad de soporte a las “transiciones”.

Referencias

- ARNTZ, M., Gregory, T. y Zierahn, U. (2016). The risk of automation for jobs in OECD countries: A comparative analysis. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, (189), 1-34.
- BRIGGS, J. y Kodnani, D. (2023). The potentially large effects of artificial intelligence on economic growth. Economic research. Goldman Sachs. https://www.ansa.it/documents/1680080409454_ert.pdf
- CORTEZ, D. (2023). *Los itinerarios educativos complejos de los adultos*. [Tesis Doctoral]. Universidad de Guadalajara.
- DELORS, J. (1996). *Informe a la Unesco de la Comisión Nacional sobre la Educación para el siglo XXI. Los cuatro pilares de la educación. La educación encierra un tesoro*. Santillana/Unesco.
- FREY, C. B. y Osborne, M. A. (2017). The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation? *Technological forecasting and social change*, (114), 254-280.
- GORDON, J. (2015). Glimpsing the future in the past: VET in Europe. *European Journal of Education*, 50(4), 440-460. <https://doi.org/10.1111/ejed.12151>
- GUEVARA, G., Enciso, I. y Navarro, J. (coords.) (2023). *La educación en peligro. Un análisis crítico de la reforma educativa 2022*. Editorial Universidad de Guadalajara.
- HAMPF, F. y Woessmann, L. (2017). Vocational vs. general education and employment over the life cycle: new evidence from PIAAC. *CESifo Economic Studies*, 63(3), 255-269.
- IIEG. (2018, septiembre 21). *Resultados para Jalisco de las proyecciones de la población de México y las entidades federativas 2016-2050*. iieg.gob.mx. <https://iieg.gob.mx/strategos/resultados-para-jalisco-de-las-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-las-entidades-federativas-2016-2050/>
- INEGI. (1990). *Censo de Población y Vivienda*. México. inegi.org.mx. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/1990/>
- INEGI. (2000). *Censo de Población y Vivienda*. México. inegi.org.mx. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2000/>
- INEGI. (2010). *Censo de Población y Vivienda*. México. inegi.org.mx. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2010/>
- INEGI. (2020). *Censo de Población y Vivienda*. México. inegi.org.mx. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- LIEBERMAN, D. E. (2021). *La historia del cuerpo humano. Evolución, salud y enfermedad*. Ediciones Pasado y Presente.

- OECD. (2022). *Education at a glance 2022: OECD indicators*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/3197152b-en>
- Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del Gobierno de España (coord.). (2021). *España 2050: Fundamentos y propuesta para una nueva Estrategia Nacional de Largo Plazo*. Ministerio de la Presidencia. https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf
- OIT. (s.f.). Gestión de las transiciones a lo largo del ciclo de la vida. En Comisión Mundial sobre el futuro trabajo. Nota informativa preparada para la segunda reunión de la Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, 15-17 de febrero de 2018. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_618366.pdf
- PLANAS, J. (2014). *Adecuar la oferta de educación a la demanda de trabajo. ¿Es posible? Una crítica a los análisis “adecuacionistas” de relación entre formación y empleo*. ANUIES.
- PLANAS, J. y De Garay, A. (2021). Instituciones vs. sujetos. El papel de la universidad pública en la “educación a lo largo de la vida”: ¿por qué? ¿para qué? ¿cómo? *Revista de la educación superior*, 50(198), 59-81.
- PLANAS, J. y Palomar, C. (2023). Los factores condicionantes de la evolución de la oferta femenina del trabajo. En J. Planas (coord.), *Mujeres, trabajos y educación en México. La evolución de la oferta de trabajo femenina y su evolución con la educación*. Universidad de Guadalajara/ McGraw Hill.
- RIVAS, E. (2023). Trabajo reproductivo y formas de vida de las mujeres en México. En J. Planas (coord.), *Mujeres, trabajos y educación en México. La evolución de la oferta de trabajo femenina y su evolución con la educación*. Universidad de Guadalajara/McGraw Hill.
- SCHMID, G. (1995). Is full employment still possible? Transitional labour markets as a new strategy of labour market policy. *Economic and Industrial Democracy*, 16(3), 429–456. <https://doi.org/10.1177/0143831x95163005>
- SCHMID, G. (2015). Sharing risks of labour market transitions: towards a system of employment insurance. *British Journal of Industrial Relations* 53(1), 70-93. http://www.guentherschmid.eu/pdf/Sharing_Risks_BJIR-2015.pdf
- SCHMID, G. ([1995] 2017). Transitional labour markets: theoretical foundations and policy strategies. En J. Eatwell, M. Milgate y P. Newman (eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/978-1-349-95121-5_3050-2
- SGCONAPO. (2023). *Conciliación Demográfica de México 1950-2019 y Proyecciones de la Población de México y las entidades federativas 2020-2070*. Cifras preli-

minares. Gob.mx. <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>

STIGLITZ, J. E. y Greenwald, B. C. (2016). *La creación de una sociedad del aprendizaje. Una nueva aproximación al crecimiento, el desarrollo y el progreso social*. La esfera de los libros.

VINCENS, J. (2012). L'apport des théories économiques. En C. Beduwe (coord.), *Le marché de travail comme lieu d'évaluation des politiques de formation?* CEREQ.

Prospectivas de las políticas culturales

— Dulce María Zúñiga
Francisco Estrada*

La cultura, un derecho universal

El apartado 1 del artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que “toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten”.

Este derecho debe entenderse en términos del principio afirmado en el preámbulo de la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural, donde se refiere:

La cultura debe considerarse como el conjunto de rasgos distintivos espirituales, materiales, intelectuales y emocionales de la sociedad o de un grupo social, y que abarca, además del arte y la literatura, los estilos de vida, las formas de convivencia, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias.

Puesto que vivimos en un mundo globalizado cada vez más interdependiente, y se han cancelado los límites de las fronteras convencionales, el bienestar integral de todo ciudadano ya no es una cuestión local ni nacional, de manera que, en la actualidad, parece indispensable reflexionar acerca de esta globalización de saberes y estilos de vida y de interacción con la cultura local. La sociedad globalizada se caracteriza por una gran movilidad de las personas, saberes y formas de vida (Bauman, 1999).

Las manifestaciones de la cultura circundan nuestra vida de diversas formas y en múltiples formatos. La posibilidad y el acceso a las

* Agradecemos la gentil y pertinente colaboración de los estudiantes universitarios Marian F. Arreola Meza, Renata Palomo Lara y Luis Ángel Cruz Magos; con sus ideas de futuro logramos imaginar y articular esta propuesta.

actividades culturales están entre las libertades fundamentales, cuyo aumento se puede ver como parte constitutiva del desarrollo.

La intensidad del contacto entre culturas globales y locales influye en la manera en que los ciudadanos configuran una visión de su cultura, cada vez más amplia y diversa, resultado del flujo de expresiones y de la velocidad de los intercambios. Vivimos —en mayor o menor medida— en contextos complejos donde existe una gran diversidad cultural y estamos en contacto con problemas sociales y económicos cada vez más compartidos a nivel global. “Una de las funciones en verdad más importantes de la cultura radica en la posibilidad de aprender unos de otros, antes que celebrar o lamentar los compartimentos culturales rígidamente delineados”, afirma Amartya Sen, profesora en Cambridge y Premio Nobel de Economía en 1988, en sus reflexiones acerca de la cultura y su papel en el desarrollo (Sen, 2004).

La cultura es una parte esencial para el desarrollo del individuo que vive en sociedad. Amartya Sen (2004) se hace la pregunta elemental: ¿para qué sirve el desarrollo? Y su respuesta es contundente:

el fortalecimiento del bienestar y de las libertades a que aspiramos por medio del desarrollo no puede sino incluir el enriquecimiento de las vidas humanas a través de la literatura, la música, las bellas artes y otras formas de expresión y práctica culturales (...) Tener un alto PIB *per capita* pero poca música, pocas artes, poca literatura, etcétera, no equivale a un mayor éxito en el desarrollo (Sen, 2004).

La interacción entre las culturas global y local está lejos de ser armónica y horizontal. Lo local, inevitablemente, juega un rol de resistencia en el orbe global, en el cual el capital es el eje primordial del crecimiento y se impone de forma desordenada a las organizaciones nacionales. Hablamos de empresas que atraviesan prácticamente todos los ámbitos de la vida humana (pensemos en las inmensas corporaciones que ha generado la era internet, como Apple, Amazon, Google, Microsoft, además de las ya veteranas como Coca-Cola, Nestlé o McDonald's). Se ha expresado con insistencia que las culturas locales están en peligro. Surge así la preocupación por actuar para resistir a la minimización, el menosprecio y la irrelevancia. ¿De qué manera debe entenderse este cariz que amenaza? ¿Qué puede hacerse para enfrentarlo de manera pródiga y creativa y, de ser necesario, combatirlo? Estas respuestas son de suma importancia para el análisis del desarrollo.

Como hemos visto en Amartya Sen, el escenario de la globalización toca no únicamente el tema de las mercancías, sino también el de las formas de vida y modelos estándares constituidos a partir del consumo y de las aspiraciones individuales. La cooperación internacional para el desarrollo ha requerido marcos de actuación internacional para articular agendas compartidas de desarrollo en el entorno de las diferencias regionales. Por esta razón, en septiembre del año 2000, se acordaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en la sede de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Nueva York. En el documento de Declaración, se establecen ocho metas que se pretendía cumplir a nivel mundial en el año 2015.¹ Estas metas guiaron las labores de la ONU durante ese periodo.

En septiembre de 2015, después de evaluar los avances y cumplimientos de los ODM, la Asamblea de Naciones Unidas aprobó el documento de intención Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como marco de acción mundial para el periodo 2016-2030. En la Cumbre del Milenio del año 2000 no se incorporó un objetivo específico sobre cultura y desarrollo, lo cual desató reacciones por parte de diversos actores de la cooperación para el desarrollo. En el periodo que va desde los ODM hasta los ODS (del 2000 al 2015), varias agencias de cooperación y organismos multilaterales han realizado numerosas intervenciones en pro de la inclusión de la cultura como un objetivo para el desarrollo. El trabajo de estos quince años permitió demostrar que, en este mundo globalizado y diverso, la cultura es un factor imprescindible para el desarrollo y aporta elementos para incidir positivamente en los objetivos planteados, analizados con detalle en diferentes trabajos (Martinelli, 2010).

Dentro de las múltiples líneas de reflexión, intercambio y consulta que se emprendieron para la elaboración de la Agenda 2030, se llevó a cabo una campaña denominada “El futuro que queremos incluye a la cultura” con el apoyo de organizaciones no gubernamentales, sociedad civil y expertos de más de 120 países. Por primera vez emergió una sociedad civil cultural global que se convirtió en interlocutora de la ONU. A pesar de todos los trabajos, documentos, propuestas y justificaciones, la Agenda 2030 no incorporó ningún objetivo sobre la dimensión cultural del desarrollo. El documento final de Naciones Unidas “Transformar

¹ 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre. 2. Lograr la enseñanza primaria universal. 3. Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer. 4. Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años. 5. Mejorar la salud materna. 6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades. 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. 8. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo

nuestro mundo. La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” establece 17 objetivos² (ODS) y 169 metas que configuran un marco de acción a largo plazo, con un horizonte de quince años.

Los ODS —el documento final de la Agenda 2030— no contemplan la dimensión cultural, como ya se ha dicho. En la introducción, donde se enfocan los aspectos críticos que enfrentan la humanidad y el planeta, se presenta una declaración de principios en la que no aparece ninguna referencia a la cultura, la diversidad cultural, la expresión creativa humana o los derechos culturales. Es sorprendente la simplicidad de la enunciación. Solo se encuentra esta referencia precisa a las culturas y la diversidad cultural:

Nos comprometemos a fomentar el entendimiento entre distintas culturas, la tolerancia, el respeto mutuo y los valores éticos de la ciudadanía mundial y la responsabilidad compartida. Reconocemos la diversidad natural y cultural del mundo, y también que todas las culturas y civilizaciones puedan contribuir al desarrollo sostenible y desempeñen un papel crucial en su facilitación (ONU, 2018).

Aquí no se habla de diálogo de culturas, sino de entendimiento, aunque sí se reconoce la diversidad existente y se alude al papel crucial que desempeña en el desarrollo sostenible, sin ahondar en el asunto.

Dentro de las 169 metas de los ODS, presentamos las pocas que tienen relación con la cultura:

- ▶ La meta 2.5 aborda la necesidad de promover el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales y su distribución equitativa, para alcanzar el objetivo de poner fin al hambre y lograr la seguridad alimentaria.
- ▶ La meta 4.7 destaca la necesidad de que la educación promueva una cultura de paz y no violencia y la valoración de la diversidad cultural y de la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.
- ▶ La meta 8.3 sugiere que las políticas orientadas al desarrollo deberían apoyar la creatividad y la innovación, junto con las

2 1. Fin de la pobreza. 2. Hambre cero. 3. Salud y bienestar. 4. Educación de calidad. 5. Igualdad de género. 6. Agua limpia y saneamiento. 7. Energía asequible y no contaminante. 8. Trabajo decente y crecimiento económico. 9. Industria, innovación e infraestructura. 10. Reducción de las desigualdades. 11. Ciudades y comunidades sostenibles. 12. Producción y consumo responsables. 13. Acción por el clima. 14. Vida submarina. 15. Vida de ecosistemas terrestres. 16. Paz, justicia e instituciones sólidas. 17. Alianzas para lograr los objetivos

actividades productivas, la creación de empleo decente y el emprendimiento.

- ▶ Las metas 8.9 y 12.b se refieren a la necesidad de elaborar y poner en práctica políticas que promuevan un turismo sostenible mediante la promoción, entre otros temas, de la cultura y los productos locales, y a la necesidad de elaborar y aplicar instrumentos que permitan seguir de cerca los efectos de estas políticas.
- ▶ La meta 11.4 subraya la necesidad de redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.

Como podemos constatar, únicamente la meta 4.7 menciona la importancia de valorar la diversidad cultural, así como la aportación de la cultura al desarrollo.

Se debe subrayar que los ODS han tenido efectos reales y, en algunos sentidos, positivos en muchos países del mundo. Incluso cuando no se han alcanzado, o cuando no existen indicadores para evaluar su logro, los ODS han sido adoptados como un lenguaje para configurar la planificación y la gestión estratégica institucional en un amplio abanico de asuntos. Se ha fomentado la creación de asociaciones civiles, y a través de políticas públicas se han logrado algunos de los ODS, quizá de forma más notable en los ámbitos de políticas medioambientales, de salud, educación, ciudades sostenibles e igualdad de género.

El informe de los ODS que se realiza anualmente proporciona un panorama general de los esfuerzos realizados para su aplicación en todo el mundo, subrayando las esferas de progreso y aquellas en las que se deben tomar más medidas para alcanzarlos.

A cinco años de la adopción de los ODS, el Informe sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible de 2020 destaca los progresos que se han logrado en el mundo en algunos ámbitos, como la mejora de la salud materno-infantil, la ampliación del acceso a la electricidad y el aumento de la representación de las mujeres en el Gobierno. Aun así, estos avances se han visto contrarrestados en todo el mundo por la creciente inseguridad alimentaria, el deterioro del entorno natural y las persistentes desigualdades dominantes en los países en desarrollo. Cabe resaltar que la pandemia de la covid-19, declarada en 2020, desató una crisis sin precedentes que obstaculizó aun más el progreso de los ODS, afectando en mayor medida a los países y las personas más pobres y vulnerables del mundo: niños, mujeres, ancianos, discapacitados, migrantes y refugiados.

Los ODS que abarcan, por ejemplo, la producción y el consumo sostenibles, o la paz, la justicia y la inclusión están significativamente menos desarrollados. Este progreso, por muy limitado que sea, subraya los inconvenientes de la exclusión de la cultura de la Agenda 2030 y destaca el valor prospectivo de proponer y promover un marco para que la cultura, entendida en un sentido amplio, se integre en el marco del desarrollo internacional. Un lenguaje compartido del desarrollo —teniendo en cuenta los límites del concepto— no puede excluir las consideraciones culturales. Todas estas valoraciones críticas son a la vez retos y oportunidades para la promoción de la cultura como el cuarto pilar del desarrollo sostenible, que en la actualidad la excluye al contener solo tres: el social, el económico y el medioambiental.

Se han agudizado en los últimos años los debates sobre la naturaleza del desarrollo y se ha abierto un espacio donde se pueden considerar ideas de desarrollo más plurales, arraigadas en distintas culturas a nivel nacional o en el interior regional de las naciones. En este sentido, resulta especialmente importante un mayor reconocimiento de las perspectivas culturales de los pueblos originarios.

Cabe preguntarse por qué existe la resistencia en los grupos que toman las decisiones en la ONU para incluir a la cultura como factor imprescindible para el desarrollo en el siglo XXI, ¿dónde están los obstáculos? Se puede aventurar que, por un lado, existe un conflicto entre la cultura y los conceptos de necesidades básicas como pobreza, hambre, inseguridad y violencia. Esto significa que se confrontan las prioridades. Y, por desgracia, la existencia de posiciones paternalistas y asistencialistas que consideran que las necesidades culturales no son indispensables para alcanzar los ODS y califican la cultura como algo prescindible o un lujo en situaciones de pobreza económica.

La contribución de la cultura, en singular, y de las culturas y civilizaciones, en plural, es integradora y transversal, impide cualquier división artificial entre los pilares social, económico y medioambiental en el desarrollo sostenible, y apunta al indispensable anclaje de la Agenda post-2030 en una cultura de la sostenibilidad. La visión de la cultura como contribución a una sociedad más igualitaria se combina claramente con la preocupación de que el acceso a la cultura, a la vida cultural y a las instituciones culturales sea inclusivo y que la participación en la vida cultural sea un componente esencial del bienestar. Un enfoque cultural ayudaría a interrogar, deconstruir y mejorar fundamentalmente los problemas arraigados que el actual

sistema económico y de gobernanza —definido en muchas partes del mundo por la interacción entre el capitalismo neoliberal— y cualquier clase de autoritarismo.

El propósito de la declaración final de la Conferencia Mondiacult 2022 de la Unesco, celebrada en Ciudad de México, en el Colegio de San Ildefonso y Los Pinos, del 28 al 30 de septiembre de 2022, menciona:

La cuestión de un Objetivo Cultura de desarrollo sostenible debe ser sensible no sólo a aquello que no se logró en el período previo a 2015, sino también a la dinámica de cambio que se reflejará en la agenda de desarrollo post-2030, incluyendo la consideración de la cultura como un bien común global (Unesco, 2022).

A esta conferencia mundial acudieron 2 600 participantes, entre los cuales 135 ministros de cultura, 83 organizaciones no gubernamentales, 32 organizaciones intergubernamentales y 9 agencias de Naciones Unidas. La declaración final contiene 21 puntos, en los que se recalca el papel fundamental de la cultura y se destaca el impacto transformador de la cultura para el desarrollo sostenible; en ella se reafirma el compromiso de los Estados miembros para abordar los urgentes y complejos desafíos contemporáneos de nuestras sociedades multiculturales, y se reconoce la cultura como un bien público mundial con un valor intrínseco. En coherencia con esto, también se destaca la necesidad de incluir un objetivo cultural en la Agenda para el Desarrollo Sostenible post-2030 (Art. 20) y se insta a la Unesco para la organización de un Foro mundial sobre políticas culturales cada cuatro años (Art. 21).

Así pues, son innumerables las opiniones coincidentes, por ejemplo: que la cultura es significativa y primordial en el desarrollo sustantivo del individuo que vive en sociedad, y que los límites territoriales o lingüísticos no impiden la experiencia artística; que la cultura viaja en el mundo global y sus cualidades intrínsecas perviven. Rabindranath Tagore mantenía, con gran fortaleza, una postura contraria a la catalogación nacional del arte:

Cualquier producto humano que comprendemos y disfrutamos se convierte al instante en nuestro, dondequiera que tenga su origen. Estoy orgulloso de mi humanidad cuando puedo reconocer a los poetas y los artistas de otros países como míos. Que se me consienta sentir con un júbilo prístino que todas las glorias del hombre son mías (Tagore, citado en Sen, 2004).

Tagore, poeta, filósofo y polígrafo, Premio Nobel de Literatura en 1913 (el primer autor no europeo en obtenerlo), introdujo en su país aspectos educativos que modificaron la relación de las personas con la naturaleza (sobre todo en la etapa infantil), la creatividad y la imaginación creativa, como un medio para aprender y desarrollar las habilidades cognitivas, más allá de lo puramente racional. Métodos de conocimiento que aún podemos implementar en Jalisco, viendo hacia el futuro, hacia la sociedad que imaginamos para 2050.

Escenarios actuales de las políticas culturales de instituciones en Jalisco

Para entrar al complejo mundo de la cultura en el estado de Jalisco, hemos identificado tres problemas críticos que guiarán nuestro ejercicio de prospectiva. Los tres problemas se citan a continuación y serán desarrollados y sustentados:

1. Lo que se entiende por arte y cultura, de manera general, está muy ligado todavía al concepto de las bellas artes.
2. El gasto de las instituciones culturales —en específico el de las Secretarías de Cultura— es insuficiente para lograr efectos positivos en el desarrollo social sostenible. Por ejemplo, es evidente que los apoyos a la creación artística no corresponden al costo actual de vida.
3. Hay un énfasis excesivo en fomentar la producción cultural, pero se destinan esfuerzos mucho menores a la difusión y formación de públicos, que son cruciales para incentivar la creación y la práctica artística.

Problema crítico uno

En primer término, consideramos que es fundamental que las políticas públicas culturales se replanteen lo que se entiende por “cultura” y sus expresiones. La idea de las bellas artes y su clasificación popularizada en el siglo XVIII por el humanista francés Charles Batteaux permea todavía sobre nuestra concepción de las expresiones culturales y el prestigio que les otorgamos. Esto, a su vez, incide tanto en el lugar que ocupan dentro de un proyecto de políticas públicas como en el presupuesto que se les asigna.

Es comprensible que el Ballet de Jalisco y la Orquesta Filarmónica de Jalisco sean dos de las iniciativas financiadas por el Estado que gozan

de mayor reconocimiento. Son instituciones que han de preservarse, pues representan un momento histórico de mucha importancia en la cultura occidental. Sin embargo, la danza y la música no deben ser las únicas artes que reciban apoyo. Las políticas públicas culturales no deben enfocarse en preservar e institucionalizar ciertas prácticas artísticas, sino también en apoyar —tanto en su producción, difusión y apreciación— prácticas emergentes y tendencias culturales globales replicadas en Jalisco, como el *cosplay* y la cultura *drag*.

Aunque la Secretaría de Cultura llame “arte urbano” al proyecto Traza Jalisco, en realidad se trata de una iniciativa de arte público que poco apela a lo urbano desde una concepción contemporánea. Las ediciones del 2022 y del 2023 se enfocaron, correspondientemente, en la ejecución de murales de gran formato en los túneles de la avenida López Mateos y, un año después, en la decoración del recién remodelado parque Luis Quintanar —antes Parque de la Solidaridad— con murales de corte histórico. Sin duda alguna, la concepción y ejecución del proyecto está mucho más cerca del muralismo mexicano del siglo XX que de expresiones más recientes de arte urbano.

En su diagnóstico sobre la cultura en Jalisco, publicado en el tomo IV de *Jalisco a futuro: 2012-2032. Construyendo el porvenir. Educación, cultura, ciencia y tecnología*, el investigador Guillermo Francisco Nicolás de la Peña y Topete valora el trabajo de las instituciones culturales desde una idea restringida de la cultura cuando propone: “promover la utilización más frecuente de los espacios (edificios institucionales y museos) para conciertos, recitales, conferencias y exposiciones temporales” (2013, p. 207). Mientras impere la idea de “sacar más la cultura a las calles y plazas” (p. 207), la difusión cultural seguirá siendo impositiva y parcial, sin ánimo de retroalimentación y actualización. Las instituciones encargadas de las políticas culturales no solo deben preocuparse por facilitar el acceso a la cultura que históricamente ha gozado de prestigio, sino que tendrán que incorporar a sus proyectos la cultura que ya está en las calles. El arte urbano en el siglo XXI es una forma de intervención en el espacio público para atraer la atención de los ciudadanos y mostrar que el arte no solo es el que está encerrado en los museos. Hay un ejemplo de arte urbano digno de mención en Lyon, ciudad francesa, en cuyas calles, plazas y edificios se pueden ver auténticas obras de arte, a veces de dimensiones monumentales; o en Berlín, Alemania, que ofrece al paseante una galería de arte a cielo abierto, en constante cambio. En Jalisco, se puede afirmar, hay artistas plásticos esperando oportunidades

para manifestarse en la escena pública, no por nada es la cuna del gran artista mural José Clemente Orozco.

Problema crítico dos

El gasto de la Secretaría de Cultura, y de otras instituciones culturales, es insuficiente para lograr efectos positivos en el desarrollo social sostenible. Hay un desfase claro entre el costo de vida y lo que las becas, los premios y las compañías gubernamentales destinan como montos de remuneración.

En el área de la producción cultural, el Programa de Estímulo a la Creación y Desarrollo Artístico (PECDA) en Jalisco, en su versión del 2023, ofrece 18 apoyos para jóvenes creadores por un monto de 51 000 pesos (entregados en una sola exhibición) por un periodo de actividades de siete meses. Es decir, alrededor de 7 285 pesos mensuales durante la beca. Por su parte, el Premio de Poesía Joven Elías Nandino, entregado este año a la sonorenses Fernanda Ballesteros, otorga a sus ganadores 100 000 pesos. Si consideramos que esta cantidad no ha incrementado desde el 2009, cuando se le entregó al poeta Yaxkin Melchy, la urgencia de actualizar los montos de este y otros premios es innegable.

Problema crítico tres

Aquí planteamos el problema crítico más importante. Desde nuestra perspectiva, el trabajo de las instituciones encargadas de diseñar e implementar políticas culturales no debe centrarse únicamente en otorgar apoyos a la producción cultural, ya sea en forma de becas, premios o compañías artísticas financiadas por el Gobierno. Hay un gran vacío de políticas públicas en la difusión, promoción y revalorización de la cultura, pero sobre todo la deficiencia principal que observamos está en: la formación de públicos. Vemos posible una alianza estratégica y puntual entre la Secretaría de Cultura y la Secretaría de Educación Pública, que ayude a resolver este problema con cierta facilidad.

El proyecto de reforma educativa de la Nueva Escuela Mexicana (NEM), que buscó implementarse por primera vez en el ciclo escolar 2023-2024, propone como uno de sus siete ejes articuladores —que se desprenden de cuatro campos formativos— lo que se ha llamado “educación estética”. Si consideramos que la primera propuesta de reforma impulsada por el gobierno federal de Andrés Manuel López Obrador, la del Nuevo Modelo Educativo (2018), todavía agrupaba estos saberes

bajo la etiqueta de “artes”, el cambio de etiqueta puede abrir caminos para la resolución de nuestro primer y tercer problema crítico. El carácter abierto y de codiseño de las propuestas de la NEM plantea la posibilidad no solo de dejar atrás concepciones clasistas sobre el arte, sino de superar las prácticas reduccionistas que centran la enseñanza de las artes en la elaboración de manualidades, sobre todo en el contexto de la educación básica.

La Universidad de Guadalajara (UdeG) ha desempeñado un papel clave en la difusión cultural, basta mencionar el éxito incuestionable de la Feria Internacional del Libro de Guadalajara (FIL), que desde su creación en 1987 ha sido promotora del libro y la lectura, además de difusora de las ciencias y las artes. En el presente, la FIL se ha consolidado a nivel global, convirtiéndose en la feria de negocios editoriales y promoción cultural más importante, por la dimensión de su impacto en el estado de Jalisco, que a la vez irradia a otros estados y otras regiones del mundo. En la historia de la promoción cultural en la ciudad de Guadalajara, la FIL es un punto de inflexión, un antes y un después. La UdeG tiene otros nichos de fomento e impulso de la cultura artística, muchos de ellos consolidados, como el Conjunto Santander de Artes Escénicas, el Teatro Diana, Papirolas (festival cultural infantil), el Auditorio Telmex, la Plaza Bicentenario, el Museo de Ciencias Ambientales (aún por concluir), las Bibliotecas Octavio Paz y Juan José Arreola, los premios literarios para jóvenes y el Premio de Literaturas Indígenas de América (PLIA) a las letras en lenguas indígenas, por citar algunos.

Es cierto, se ha avanzado considerablemente en la expansión de la cultura, pero falta mucho terreno por cubrir. Falta llegar a la meta principal: la construcción de una cultura ciudadana de paz, que combine el desarrollo personal y social con el respeto por el medio ambiente y la apreciación estética en general.

Tres propuestas para resolver los problemas críticos

1. La primera es favorecer no solamente la preservación de las bellas artes, sino la producción, difusión y apreciación de manifestaciones culturales tanto urbanas como rurales. Hará falta que se reescriba en el papel lo que se define por “cultura”; esa nueva concepción deberá llevarse a la práctica, por ejemplo, al asignar recursos de manera equitativa y acorde a las necesidades de cada una de las manifestaciones culturales que se financien.

2. La segunda propuesta está ligada a las becas y el costo de vida en Jalisco. Aquí proponemos la creación de nuevos mecanismos fiscales, con dos propósitos muy claros: favorecer el mecenazgo (para la creación de becas más competitivas) y atraer industrias culturales potentes (para la generación de salarios dignos que frenen la fuga de talento). El mecenazgo permite preservar y potenciar el gran sistema de becas artísticas que tenemos en el país y con ello atemperar los excesos del mercado. Por otro lado, atraer industrias culturales mexicanas o extranjeras, sobre todo de corte audiovisual, puede generar un ecosistema laboral con salarios dignos.
3. La última y la más importante es la articulación entre la educación estética y la educación básica y media superior. A través de proyectos de aprendizaje situado, promovemos la idea de “educación estética” como uno de los ejes centrales de los proyectos educativos, con el objetivo no solo de desarrollar personas competentes en la producción artística, sino con especial énfasis en su recepción, lejos de concepciones simplistas y clasistas.

Tres escenarios hacia el 2050: la cultura en Jalisco

Escenario deseable

Es el año 2050.

La Secretaría de Cultura, en conjunto con la Secretaría de Educación Pública y la UdeG, introdujeron reformas educativas para establecer la educación estética como uno de sus pilares pedagógicos desde los niveles básicos hasta los medios superiores. A través de la Coordinación General de Educación Estética, ambas secretarías trabajan en consonancia tanto en el diseño como en la implementación de programas situados, diseñados mayoritariamente por instructores que comprenden los intereses y necesidades de su estudiantado.

El enfoque prescriptivo de las artes y su enseñanza, replicado durante siglos, ha quedado atrás: sin abandonar el rigor de la instrucción formal, los modelos educativos actuales buscan incentivar la creatividad en lugar de reprimirla. Más que la formación de artistas profesionales, el gran logro de la educación estética es haber posibilitado un terreno más fértil para la educación ética. Es decir, las artes no crean necesariamente

mejores ciudadanos, pero sí los preparan para hacer una reflexión más sensible, más profunda, más consciente sobre el mundo que habitan.

El proceso de descentralización que se desarrolla en el país desde hace dos décadas, aunado al éxito y la influencia de los programas educativos situados, generó un efecto positivo en las instituciones culturales: además de la autonomía de la que gozan las oficinas de cultura en los municipios de Jalisco, el diseño de políticas culturales se volvió decididamente situado: cada institución cultural busca atender las particularidades y necesidades de su comunidad más cercana.

La FIL Guadalajara celebra actividades mensuales, además de la gran reunión de finales de noviembre (a la que asisten alrededor de dos millones de personas), ofrece residencias artísticas para autores literarios de todo el mundo, incluyendo a autores en lenguas originarias.

Se han multiplicado los museos y galerías públicos y privados. Además de exhibiciones de artistas locales e internacionales, los museos son escuelas de apreciación visual.

Las bibliotecas públicas, a pesar de la resistencia que opusieron los extintos grupos monopólicos del mercado editorial, tienen cuatro ejemplares de cada título para atender la demanda de los lectores. En ocasiones, debido a las estrictas medidas de protección ambiental que la industria del papel debe seguir, los editores no se dan abasto en reimprimir las mejores obras del siglo XXI, novedades y libros de divulgación científica. Desde la erradicación de los monopolios editoriales, el mercado mexicano del libro está animado por un gran número de editoriales independientes, que, favorecidas por las leyes de incentivos a la descentralización, operan lejos de las capitales del país.

El entusiasmo del público jalisciense de mitad de siglo no se limita a la lectura. Los cuarenta teatros —públicos y privados— venden sus asientos por suscripción anual, pues de otra forma es muy difícil encontrar asientos. Los cines pasan ciclos de películas clásicas mundiales del siglo XX, pero sobre todo del XXI. El estado cuenta con doce festivales de danza —uno mensual— que cada año rotan su sede entre los municipios de Jalisco. La industria musical, aunque ha perdido cierto terreno económico ante otros tipos de artes, cada año se refuerza como una de las disciplinas más relevantes. Impulsados a principios de siglo por las grandes productoras privadas, los festivales de música son organizados también por entidades públicas, además de los conciertos con recurrencia mensual que se organizan desde los municipios. La educación estética, desde luego, también se hace para y desde el mundo virtual.

Gracias al incentivo de instituciones públicas y privadas, el centro creativo digital produce aplicaciones y videojuegos de éxito en el mundo.

Esta coexistencia entre bellas artes y artes populares ha permitido dejar atrás una idea restringida del arte como fin en sí mismo, para darle paso al arte como herramienta de conocimiento que propicia formas de vivir en armonía con la naturaleza, que concibe la identidad como diversidad y no como una forma unívoca de entender lo que somos. En general, se busca la coexistencia respetuosa e incluyente. Hay una distribución balanceada de la riqueza, con salarios dignos. La brecha entre ricos y pobres se ha estrechado. Las trabajadoras domésticas reciben sueldos y garantías sociales. Los ciudadanos cuidan los parques, los niños pueden ir solos en bicicleta a la escuela, jugar en la calle. En la escuela se enseña el inglés como lengua extranjera, pero se enseñan como segundas lenguas también el náhuatl, el maya, el mixteco, el purépecha y el tarahumara. Las políticas públicas se hacen en beneficio de los ciudadanos, que tienen la posibilidad de opinar en foros abiertos.

Todo esto es producto de una educación con un fuerte componente artístico desde la enseñanza básica y media superior, una educación donde se forman ciudadanos que saben discernir y elegir de manera consciente el bien común. El arte es una herramienta de conocimiento, es útil para completar las competencias personales, laborales y para comprender mejor el mundo.

Escenario tendencial

Es el año 2050.

En consonancia con las reformas educativas que, con la mejor de las intenciones, se introdujeron en el 2024, a la educación estética se le dedica una hora por semana durante la educación básica y la media superior.

Aunque los cambios necesarios se hicieron en el papel, la manera como fueron ejecutados ha conducido a la perpetuación de un entendimiento muy reducido de la educación estética; sin formación de personal, la enseñanza de las artes en la educación básica se sigue centrando en la elaboración de manualidades.

Los apoyos a la creación continúan —la inflación los ha vuelto todavía menos adecuados al costo de vida—, pero cada vez hay menos público interesado en consumir el arte que se genera desde estos espacios. Los ciudadanos están concentrados en obtener recursos para sobrevivir,

conciben la cultura como algo ajeno, como algo insustancial que compete solo a las clases sociales consideradas privilegiadas.

Las editoriales independientes nacen y mueren de manera constante, pues el impulso por editar sigue vivo, pero, ante los grandes grupos editoriales, es casi imposible que establezcan sus operaciones de forma duradera.

Escenario catastrófico

Es el año 2050.

No hay educación estética ni deportiva en las escuelas; la hora semanal que se les dedicaba a principios del siglo XXI terminó por ser erradicada.

No hay Secretaría de Cultura; en la reducción de los aparatos gubernamentales, la de Cultura fue una de las primeras secretarías en desaparecer por su poca relevancia.

Las tendencias artísticas son determinadas únicamente con criterios comerciales; a mayores ganancias, mayor prestigio y aceptación social.

Penguin Random House Grupo Editorial ha acabado por absorber todos los sellos editoriales de cierta importancia en Latinoamérica. Ante el cierre de canales de distribución (monopolizados todos por Penguin Random House), los proyectos editoriales independientes no tienen posibilidad de competir y subsistir en el mismo mercado. La UdeG ha debido vender algunos de los inmuebles que se dedicaban a la promoción de las artes, como el Auditorio Telmex y el Conjunto Santander de Artes Escénicas; la infraestructura cultural se dedica únicamente a presentar actividades de valor comercial. La licenciatura en Artes Plásticas y la Escuela de Música han cerrado ante la poca demanda de inscripción. Los estudiantes de todos los niveles tienen maestros virtuales que los guían para hacer sus trabajos escolares mediante la inteligencia artificial, reciben sus notas por internet, no hay grupos presenciales. Los ciudadanos viven a un ritmo vertiginoso que no les permite apreciar las bondades del entorno, simplemente se dejan llevar por la obligación de la supervivencia. No hay educación cívica, ni conciencia de colectividad, cada quien corre siguiendo el latido de su corazón. Reina el *necro* poder.

Conclusión

En el presente, aplicando las medidas pertinentes, se puede construir el futuro deseable, cultivando las destrezas naturales de los niños para el

arte, preparando maestros que comprendan que el aprendizaje y la apreciación del arte y la cultura permiten asegurar competencias personales y académicas que más tarde servirán para, entre otros fines: encontrar soluciones a los problemas, desarrollar el espíritu crítico constructivo y analítico, adquirir conocimientos. La práctica artística involucra varios sentidos y le demanda al niño trabajar varias habilidades; estas contribuyen a la formación del ciudadano adulto. Además, promueven el desarrollo de: la concentración, la memoria, la paciencia, la creatividad y la perseverancia.

Con ciudadanos conscientes se pueden construir sociedades positivas y libres. Jalisco está a tiempo de delinear una cultura plural en la que quepamos todos y convivamos en armonía.

Referencias

- BAUMAN, Z. (1999). *La globalización: consecuencias humanas*. Fondo de Cultura Económica.
- DE LA PEÑA, G. (2013). Cultura. En A. Acosta (coord.), *Jalisco a futuro 2012-2032. Construyendo el porvenir. Educación, cultura, ciencia y tecnología* (pp. 133-228). Editorial Universidad de Guadalajara.
- Interarts (s.f.). *Mondiacult 2022. Final declaration*. Interarts.net. <https://www.interarts.net/noticias/mondiacult-2022-declaracion-final>
- MARTINELL, A. (2010). (coord.). *Cultura y desarrollo. Un compromiso para la libertad y el bienestar*. Fundación Carolina /Siglo XXI.
- Naciones Unidas (2020). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2020*. https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2020_Spanish.pdf
- Naciones Unidas (s.f.). *Objetivos de desarrollo sostenible*. Un.org. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>
- ONU. (s.f.). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Ohchr.org. <http://www2.ohchr.org/french/law/cescr.htm>
- PNUD. (2004). *Informe sobre el Desarrollo Humano. La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*. Mundi-Prensa Libros. <https://mapa.do.undp.org/files/publications/Informe%20sobre%20Desarrollo%20Humano%202004.pdf>
- SEN, A. (2004). How does culture matter? En V. Rao y M. Walton (eds.), *Culture and public action* (pp. 37-58). The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

El orden de género del futuro

— Cristina Palomar Verea

Las heterotopías inquietan, sin duda porque minan secretamente el lenguaje, porque impiden nombrar esto y aquello, porque rompen los nombres comunes o los enmarañan, porque arruinan de antemano la “sintaxis” y no sólo la que construye las frases —[sino también] aquella menos evidente que hace “mantenerse juntas” (unas al otro lado o frente de otras) a las palabras y a las cosas.

Foucault (1978, p. 3)

Introducción

En este trabajo intentaremos imaginar, a partir de lo que sabemos del orden de género que prevalece en la tercera década del siglo XXI y de los datos actuales relativos a este, cuáles serán las características de dicho orden en 2050 en Jalisco y qué elementos lo articularán. Para hacerlo se construirá primero un punto de referencia haciendo una descripción general del orden de género en la generación del 2000 y también en la de sus padres, con el objetivo de explorar cómo evolucionó dicho orden en veinticinco años y tener elementos que se pondrán en juego en el escenario que se busca imaginar en otros veinticinco años. ¿Cuáles de esos elementos prevalecerán, cuáles habrán desaparecido o en qué se habrán transformado otros para conformar el orden de género de ese momento?

El lugar desde el que haremos este ejercicio de proyección imaginativa es el de la mirada antropológica, es decir, el que se centra en la cultura en tanto patrón de significados transmitido históricamente, articulado en símbolos, y que conforma un entramado de concepciones heredadas y expresadas en formas simbólicas (Geertz, 1996). En coincidencia con Bauman (2002) consideramos que la “posición cultural” es la única que ofrece una perspectiva acerca de la condición humana en

tanto que realidad con dimensiones humanas. Por cierto, dice este autor, dicha posición tiene además el potencial de englobar el futuro, el cual es

entendido a través de su cualidad única de ser irreductible al pasado (...) la posición cultural permite una multiplicidad de realidades. De la misma forma que las ciencias positivas se acercan al mundo real, el conjunto de universos que explora la posición cultural también contiene mundos posibles, deseables, potenciales, anhelados e, incluso, improbables (Bauman, 2002, p. 341).

La diferencia es que los datos de la cultura son datos cualitativos con los que es difícil identificar tendencias o probabilidades. Será, pues, con la perspectiva cultural con la que intentaremos asomarnos al mundo del 2050 para dibujar algunos elementos del probable orden de género de entonces, tomando en cuenta lo que se sabe de este en los cincuenta años previos.

En tanto que el orden de género es parte de la cultura de los grupos sociales, la mirada de la antropología resulta muy útil para lograr una posición de cierta exterioridad que permita romper con el efecto de una familiaridad tramposa que oscurece lo que queremos observar, ya que esa familiaridad nos encadena con la tradición e impide descubrir al orden de género en su calidad de construcción social naturalizada. Antes de entrar a definir el orden de género, planteamos, siguiendo a Foucault, que el orden

es, a la vez, lo que se da en las cosas como su ley interior, la red secreta según la cual se miran en cierta forma unas a otras, y lo que no existe [más que] a través de la reja de una mirada, de una atención, de un lenguaje; y solo en las casillas blancas de este tablero se manifiesta en profundidad como ya estando ahí, esperando en silencio el momento de ser enunciado (1978, p. 5).

El orden de género, entonces, es la estructura cultural producida por la manera de elaborar, explicar y significar la diferencia sexual, las prácticas sexuales y la sexualidad de todo grupo social, si bien que sus formas son y han sido diversas a lo largo de la historia y entre las distintas culturas. El orden de género atraviesa todas las áreas de la vida social y se tiene el potencial de modelar la mirada sobre la realidad a partir de ciertas claves. Su estructura está compuesta por los registros

de lo real, lo simbólico y lo imaginario (Lacan, 1953), siendo este último quizá el más poderoso para el género, por estar arraigado en la imagen del propio cuerpo y por sus vínculos con la ilusión, la fascinación y la seducción, pero más específicamente, con la relación entre el yo y la imagen. No obstante, esta dimensión tiene fuertes anclajes en lo real y tiene también implicados elementos del registro simbólico, principalmente el lenguaje.

Bourdieu advirtió acerca de cómo dicho orden llega a ser invisible:

Las apariencias biológicas y los efectos tan reales que ha producido en el cuerpo y en los cerebros, y el largo trabajo colectivo de socialización de lo biológico y de biologización de lo social, se conjugan para sacudir la relación entre las causas y los efectos y lograr la apariencia de una construcción social naturalizada (el “género”, en tanto *habitus* sexuado), que funciona como el fundamento natural que origina la división arbitraria de la realidad y de la representación de esa realidad, y que se impone frecuentemente en la misma investigación (1998, p. 9).

Esto quiere decir que tanto las imágenes como las regulaciones sociales e institucionales, los saberes y las narrativas, las maneras como percibimos la realidad y nombramos las cosas están marcados por el orden de género, que la mayoría de las veces, pasa inadvertido por considerarse natural. Para mostrar la amplitud de su presencia en la cultura y sus efectos en esta, mencionaremos algunos de sus condicionamientos: desde la distribución de las posiciones de hombres y mujeres en las distintas áreas, tareas y actividades, o lo que se entiende por masculino o femenino, o la particular interpretación de los cuerpos, su reglamentación y disciplinamiento, pasando por la multiplicación de las identidades sexuales y de género; los códigos morales diferenciados, las oportunidades, prohibiciones y ventajas para cada sexo, hasta las demandas de los movimientos feministas y el diseño de las políticas públicas, entre otros. Vemos así que dicho orden tiene una gran influencia en la construcción social del mundo, así como en las explicaciones de la realidad, en la manera como se entienden y entablan los vínculos sociales de todo tipo y, por lo tanto, en las posibilidades de cohesión o de conflicto social.

Sabemos que un orden de género no se da independiente de los elementos del contexto histórico y cultural, así como de lo que ocurra en los registros económico, político y climatológico de dicho contexto, entre otros. Para este ejercicio de imaginación prospectiva, se tomarán

en cuenta los elementos conocidos del orden de género en Jalisco y, si bien nos centraremos en su posible futuro, conocemos que este dependerá estrechamente de lo que ocurrirá en esa misma temporalidad en los demás registros de la vida social, que no serán desarrollados en este trabajo. Lo central es que, a partir de esa afirmación, planteamos que el orden de género tiene los rasgos del contexto en el que tiene lugar, y también el potencial de modificarlo, ya que es a partir de la incorporación subjetiva del orden de género que este se actúa y reproduce, conformando subjetividades particulares. No obstante, los sujetos tienen la capacidad de actuar para transformarlo.

Con estos presupuestos conceptuales, las preguntas que guían este ejercicio son las siguientes: ¿será relevante para el 2050 hablar de género?, ¿todavía tendrá sentido?, ¿qué significará ese término para entonces? Y, más allá del plano conceptual y considerando las condiciones actuales, ¿qué es lo que se perfila para el 2050 en cuanto al género en Jalisco, en términos concretos?, ¿cómo estará distribuida la presencia de hombres y mujeres en la vida social?, ¿cuál será el horizonte de las relaciones de género en los distintos ámbitos? En resumen, ¿qué es lo que puede vislumbrarse acerca del futuro del orden de género en Jalisco para el 2050?

El orden de género y sus transformaciones

Se puede decir que 2050 no está demasiado lejos respecto del momento en el que se escribe este trabajo; son solo poco más de veinticinco años y sabemos que los cambios culturales se dan lentamente, por lo que se podría suponer que no habrá grandes diferencias en cuanto a lo que hoy presenciamos, o que, simplemente, lo que ahora conocemos seguirá desarrollándose más o menos igual (o creciendo) hacia adelante. Sin embargo, si revisamos el pasado de los últimos veinticinco años, podemos notar lo mucho que han cambiado algunas de las expresiones de género de entonces, aunque también otras han retrocedido, mientras que otras más se conservan casi iguales en nuestros días. Es decir, el orden de género, como todo orden social, no tiene un avance lineal y progresivo; lo que parece ganado para la vida democrática en algunos terrenos, a veces vuelve atrás, y otras cuestiones que parecían irresolubles y congeladas en el tiempo de pronto son impulsadas hacia adelante. Señala Foucault (1978): “nada hay más vacilante, nada más empírico (cuando menos en apariencia) que la instauración de un orden de las cosas” (p. 5); propo-

ne este autor que, más allá de las transformaciones de la cultura, en el fondo de ese orden hay una suerte de “suelo positivo” sobre el que se librarán las batallas de las diferentes teorías sobre el ordenamiento de las cosas y sus interpretaciones, de manera que entre el uso de los códigos ordenadores y las reflexiones sobre el orden hay “una experiencia desnuda del orden y sin modos de ser” (p. 6). Intentaremos, así, explorar los elementos que componen ese “suelo positivo” del orden de género en la actualidad e imaginarlo en el futuro.

Como punto de partida, tenemos el gran debate acerca de la globalización y sus efectos en la cultura mundial (Appadurai, 2001; García-Cancini, 2000; Bauman, 2001) como telón de fondo del inicio del siglo XXI. Parte de dicho debate en ese momento estaba en relación con el impacto del nuevo orden mundial en la situación de las mujeres. Casi un cuarto de siglo después podemos decir que lo que entonces se avizoraba ocurrió: el nuevo orden económico mundial se consolidó y los procesos de globalización, así como los distintos actores de las distintas dinámicas globales provocaron cambios en las relaciones de género. Los cambios institucionales y los movimientos de mujeres confrontaron las convenciones y abrieron paso a nuevas institucionalidades. Algunos de los temas que, como consecuencia, entraron en la agenda pública para impulsar el avance de las mujeres fueron los siguientes: las formas de hacer política, la concepción de la ciudadanía y de los derechos, así como la relación entre los Estados y los órganos supranacionales con la sociedad civil. Otras consecuencias y algunos riesgos de la globalización para las mujeres fueron señalados como, por ejemplo, la emergencia de nuevas formas de estratificación social y la polarización de las experiencias y perspectivas de vida entre los actores que gozan de los beneficios de la globalización y aquellos que son excluidos (Guzmán, 2002).

Es en las generaciones jóvenes en donde son más visibles los efectos de los cambios en la cultura; la mirada adulta puede observar cómo estas viven con naturalidad las transformaciones que a las generaciones anteriores aún les producen resistencias y nostalgias, abriendo una brecha intergeneracional producida por los cambios en los códigos, las conductas y los significados que acarrea el paso del tiempo. Varios elementos pueden mencionarse para entender esa brecha.

Por otra parte, están los cambios generacionales importantes en términos culturales. Los padres de la generación del 2000, en gran número, se hicieron adultos en la llamada *posmodernidad*, paradigma que emergió como reacción a la crisis de la modernidad y que permeó las formas de

vida, los intercambios, los roles individuales y las expectativas. La posmodernidad, según algunos autores (Lyotard, 1989; Lipovetsky, 2006; Baudrillard, 1990), fabricó un entorno caracterizado por valores culturales particulares, tales como un eclecticismo acrítico y amoral que implicaba la primacía del pensamiento único, amorfo y débil; la individualización y el debilitamiento de la autoridad; la centralidad de la información como fuente de riqueza y poder; la mitificación de la ciencia y la desconfianza en las aplicaciones tecnológicas; el conformismo social; la obsesión por la eficiencia; la concepción ahistórica de la realidad; la primacía de la cultura de la apariencia; el imperio de lo efímero y del consumismo; el culto al cuerpo y la mitificación de la juventud; y, finalmente, la emergencia y consolidación de los movimientos alternativos, como el feminismo y el ecologismo (Pérez, 2004).

En cuanto a la generación del 2000, nace en un contexto ya de modernidades múltiples (Eisenstadt, 2013), a caballo entre el fin del siglo pasado y el inicio del nuevo, aun con algunos rasgos que quedan de la modernidad y de la posmodernidad, y en plena expansión ilimitada de la tecnología. Es la primera generación de nativos digitales, lo cual quiere decir que sus miembros son capaces de orientarse sin brújula en el complejo mundo que los mayores seguimos llamando “las nuevas tecnologías” y que para ellos son tan viejas como el mundo. No es que se las hayan apropiado; es que las tecnologías se adueñaron de ellos desde su nacimiento. Son criaturas del aprendizaje virtual y de las comunicaciones instantáneas, pueden acceder a cualquier rincón del mundo en directo a través de la geolocalización por satélite y a cualquier contenido cultural con sus teléfonos inteligentes, así como vincularse con sus semejantes situados en otras partes del mundo, a través de las redes sociales. Pero lo más notorio es que son capaces de adaptarse a, y de apropiarse de, los vertiginosos cambios tecnológicos para incorporarlos en sus vidas de manera natural.

Además, están los cambios generacionales en relación con las formas de vida en el terreno de la intimidad: los lazos familiares, los vínculos amorosos, la sexualidad, la parentalidad, entre otros. Giddens escribió acerca de las transformaciones que percibía en el mundo de la intimidad cuando el siglo finalizaba. Analizó la sexualidad, el amor y el erotismo propios de las generaciones de la modernidad y concluyó, entre otras cosas, que la sexualidad es un terreno fundamental de lucha política y también un medio de emancipación, ya que esta presupone la autonomía de acción “en un contexto de sexualidad plástica” (1992,

p. 165). Contrariamente a lo que “los radicales-sexuales” esperaban (que los cambios en la sexualidad tradicional llegarían solamente después de una revolución sociopolítica), Giddens (2000) afirmó que no era necesario esperar un movimiento social de gran magnitud, porque

los procesos revolucionarios están ya activos en la infraestructura de la vida personal. La transformación de la intimidad fuerza el cambio psíquico, así como el cambio social y este cambio, de arriba abajo, puede ramificarse potencialmente a través de otras instituciones más públicas (p. 165).

A partir de lo planteado por este autor, se asume que es necesario analizar los cambios en el ámbito de la intimidad —espacio de la sexualidad y los afectos y, por ello, ámbito privilegiado para observar las relaciones entre los sexos— para comprender tanto las nuevas subjetividades como otras transformaciones sociales y culturales de una época. Otros autores que han afirmado que las prácticas sexuales son producidas cultural e históricamente (Weeks, 1998; Laqueur, 1994) muestran que estas están conectadas con el significado de la sexualidad en relación con el contexto y con su articulación discursiva a través de prácticas y saberes específicos (Foucault, 1981). Este aserto puede constatarse al observar las variaciones en las prácticas sexuales no solamente entre los distintos contextos culturales e históricos, sino también en el significado que se construye a propósito de dichas prácticas en los diversos saberes y discursos.

En cuanto a las diferencias generacionales del orden de género, lo primero es señalar que, hasta finales del siglo XX, el orden de género hegemónico en Jalisco era el tradicional, el cual, si bien había iniciado un proceso de apertura, se definía por los siguientes rasgos: se entendía a la humanidad dividida en dos sexos; el cuerpo se asumía como una realidad natural; los vínculos afectivos “sanos” eran los que se entablaban entre hombre y mujer con la finalidad de conformar una familia y debían ser regulados tanto por las leyes religiosas como por las civiles; las actividades se distinguían entre las que las mujeres “pueden” o “deben” realizar y las que no, al igual que las de los varones; la división sexual del trabajo se expresaba tanto en los quehaceres del hogar como en el mundo laboral, en el político, en el educativo y todos los demás; la maternidad era el centro de la vida de la gran mayoría de las mujeres, y los trabajos de crianza y cuidado eran de su casi exclusiva responsabilidad; las categorías masculino y femenino se entendían

como inherentes a los varones y las mujeres respectivamente y como emanaciones de una esencia biológica; la sexualidad de las mujeres era mal vista y su deseo no era relevante; entre los rasgos más destacados. Ese orden social, que se daba por natural y legítimo —y, por lo tanto, era autoevidente—, conllevaba identidades de género sólidas y claras y tenía implicados, de manera coherente, a la misoginia, al sexismo y a la homofobia como poderosos mecanismos de control y exclusión. Es importante considerar que este orden no ha desaparecido por completo en la actualidad, aunque cada vez es más claro que ha perdido terreno y que, en los últimos veinticinco años, gracias a la secularización de la vida social y a la considerable transformación del mundo como efecto de la globalización, se ha transitado a un nuevo esquema ordenador de género que ha modificado la situación de las mujeres en diversos ámbitos sociales, así como las actitudes de la población en relación con la diversidad humana y con otros fenómenos culturales.

La generación del inicio del siglo XXI llegó al mundo en contextos de intimidad con importantes diferencias respecto a los conocidos por la generación anterior. Los cambios en la condición social de las mujeres, tales como su incorporación masiva al mundo laboral, sus avances en el campo educativo y en la vida pública de la cultura, la economía y la política, redefinieron su rol en la familia y la comunidad, así como en todas las instituciones sociales. Son mujeres que gozaron los beneficios del feminismo de la modernidad, sobre todo por la extensión cada vez mayor de la conciencia de su opresión y subordinación, y de la importancia de lograr la igualdad democrática y el ejercicio pleno de sus derechos, que comenzó a manifestarse a partir de los años ochenta en Jalisco (Ochoa, 2022).

Estos elementos condujeron a que las familias del 2023, en una gran mayoría, ya no correspondan a la forma nuclear hegemónica del siglo XX, creada a partir de la separación del mundo del trabajo del ámbito privado que trajo la Revolución Industrial. Las madres de las familias actuales son mujeres que decidieron tener menos hijos o tenerlos más tarde que las de las generaciones anteriores, y que, en una gran proporción, tuvieron educación escolar. Muchas se han incorporado al trabajo remunerado y, muy probablemente, han sido las jefas del hogar en el que sus hijos fueron criados. Todo esto modificó necesariamente el rol tradicional que implicaba el de ama de casa de tiempo completo, a disposición de las necesidades del hogar y de los otros miembros de la familia, y desembocó en la transformación de la identidad de las mujeres

sin una transformación similar de identidad que la de los varones, así como en el replanteamiento de las relaciones amorosas y la producción de nuevas subjetividades.

Veamos ahora algunos datos relativos al estado de Jalisco que ilustran lo anterior. Encontramos que las familias actuales tienen una composición diversa y eso conforma un universo de significado totalmente distinto para sus miembros respecto al de las generaciones anteriores. No obstante, y tal como más arriba se dijo, esos cambios no han sido abruptos, lo cual se evidencia en que todavía en el 2020 la población de Jalisco menor de 17 años vivía, en su mayoría, en compañía de ambos padres (68.4 %) y la gran mayoría de los hogares eran nucleares (73.8 %). Sin embargo, poco a poco se observa el crecimiento del número de los hogares ampliados (25.0 %) y de los hogares compuestos (1.2 %).

Por otro lado, también ha crecido el número de hogares jaliscienses no familiares, esto es, aquellos en los que alguno o ninguno de los integrantes tiene parentesco con la jefa o el jefe de la vivienda, entre los cuales, la mayoría son unipersonales y el resto está conformado por corresidentes sin relación familiar ni amorosa. Es notable el crecimiento en el número de hogares con jefatura femenina (34.1 %), y también es mayor el número de familias cuya jefatura está en personas entre los 12 y los 19 años (10.5 %). Este último dato se relaciona con el fenómeno del embarazo adolescente en el estado, el cual, sin embargo, y contra la visión fatalista del fenómeno, ha tenido un importante descenso en diez años: en 2010 se registraron 26 856 embarazos en mujeres entre 15 y 19 años, mientras que en 2021 hubo 16 979 en ese mismo grupo de edad.

Los cambios en relación con las identidades, los roles de género y los referentes simbólicos y afectivos de los últimos veinticinco años en Jalisco han traído como consecuencia modificaciones en la estructura psíquica de las nuevas generaciones (Ibarra, 2012), y otras transformaciones culturales y sociales. Por mencionar algo, la mutación de una configuración familiar fundada en una pareja heterosexual compuesta por una fuerte figura masculina que encarnaba la autoridad y una figura femenina subordinada, en las nuevas constelaciones familiares en las que la autoridad —cuando la hay— es compartida por varios miembros que pueden ser consanguíneos o no, y con identidades de género diversas, no es poca cosa. Un dato relevante en este renglón es el relativo al “padre ausente” en las familias del siglo XXI, que ha ido creciendo en las últimas décadas: en 1995, no había un padre en 31 % de los hogares mexicanos; para 2008, el porcentaje aumentó a 41.5 %, mientras que

para 2015 esta cifra se calculó cercana al 47 %. Este fenómeno ha corrido paralelo al muy estudiado desgaste de la figura del padre (Ibarra, 2012) y a la crisis de las identidades (Dubar, 2002).

En el 2023, en Jalisco, hay mayor visibilidad para la diversidad sexual que en cualquier momento anterior, y se han logrado distintas reformas a las leyes para ampliar los derechos para esta diversidad, lo cual ha construido un contexto mucho más tolerante y abierto a otras diferencias y prácticas sexuales.

Por otra parte, aunque en Jalisco la mayoría de los jóvenes han ido a la escuela, es importante decir también que la educación, para esta generación, ya no es lo que era para las anteriores; ya no tiene el claro papel de promesa de movilidad social que antes tenía y cada vez hay mayor disociación entre la educación escolarizada y las oportunidades laborales (Valenzuela, 2009). De hecho, en los últimos años, la presencia de los varones en la educación formal ha comenzado a retroceder frente a la de las mujeres (Enciso y Planas, 2023). Tampoco el trabajo tiene el mismo significado para la nueva generación (Palomar, 2021).

Para tener el cuadro completo del escenario de los jóvenes del 2023 es relevante tomar en cuenta que han crecido en medio de una crisis económica de la que no conocen el principio ni vislumbran cuándo terminará: “han tenido como marco único de referencia una crisis económica prolongada que no atisba el final del túnel y observan con desconfianza las promesas del futuro” (Valenzuela, 2009, p. 20). La precariedad laboral, el aumento de la desigualdad y la pobreza han sido parte de su vida cotidiana y, ahora que están por cumplir veinticinco años, esto se traduce en la falta de opciones ocupacionales, bajos sueldos y dificultades para independizarse. Enfrentan la inseguridad y la violencia, la amenaza del cambio climático, la desilusión democrática y la pérdida de confianza en las instituciones, lo cual, sumado a la crisis derivada de la pandemia, los sitúa con gran incertidumbre frente al futuro, al cual se acercan con desconfianza. Hay que señalar que no es una generación pasiva que observa sin actuar ese panorama, sino que, con el auxilio de las redes sociales y otras herramientas tecnológicas, se movilizan para transformar su situación y expresar su inconformidad, a veces con movilizaciones (Cárdenas, 2022) y otras veces con otras estrategias.

Muy importante es señalar que ni la generación nacida a principios del siglo ni tampoco la de sus padres habían enfrentado nunca una emergencia sanitaria mundial como la ocurrida entre el 2019 y el 2021, tomando por sorpresa a todos los países y afectando a los distintos sec-

tores sociales, si bien de manera diferencial. La aparición de un virus desconocido y mortal, causante de la covid-19, además de ocasionar pánico y caos general, reveló aspectos culturales antes invisibles, confrontó a la humanidad con las consecuencias de la hiperconectividad, de la hipermovilidad y de la aceleración constante, y tuvo efectos importantes tanto en la educación, la salud y la economía como en la política y las relaciones globales. Si bien sus efectos específicos aún deben estudiarse con cuidado y hay que explorar su impacto en distintos grupos y a través del tiempo, en este trabajo se considerarán algunas de las consecuencias de la pandemia en el orden de género en nuestro contexto, que ya se han revelado y que afectaron sobre todo en términos de género y en el sector de los jóvenes, en el que dejaron huellas imborrables.

La crisis generada por la pandemia impactó negativamente en la ocupación y en las condiciones laborales de las mujeres en América Latina y el Caribe, generando un retroceso de más de una década en los avances logrados en materia de participación laboral. Por otra parte, el trabajo doméstico remunerado, caracterizado por una alta precarización y por la imposibilidad de ser realizado de forma remota, fue uno de los sectores más golpeados por la crisis. Se ha logrado establecer distintos impactos de género en la pandemia y también que fueron las mujeres quienes estuvieron confinadas en mayor número en relación con los varones, de manera que ellas fueron quienes sufrieron —una vez más— el alejamiento del espacio público, mientras que el ámbito privado adquirió una centralidad ya desconocida.

Para los jóvenes, la experiencia de la pandemia fue traumática en general debido a las afectaciones en las normales necesidades de la etapa de desarrollo: la sociabilidad, la consolidación de la identidad sexual, los inicios de las relaciones eróticas y amorosas, los cambios en la autoimagen, entre otras. El confinamiento implicó el abandono de sus mundos de socialización, entre ellos, la escuela, lo cual significó un aislamiento que ha acarreado diversas consecuencias que ahora son estudiadas por expertos en educación, pero también en psicología y psiquiatría. Para estos jóvenes esta experiencia les produjo, además de desconcierto, miedo e incertidumbre, una especie de desgarramiento en la red de relaciones, que, una vez pasado el encierro, no han sabido reconstruir. Por otra parte, se ha dicho que, durante la pandemia, los trabajadores más jóvenes (de 15 a 24 años) fueron los más afectados en su movilidad social laboral en México. El acceso como prestación laboral bajó de 24 % a 13.5 % en ese periodo; en cuanto a los ingresos, el 56.9 % de estos jóvenes dejaron de

ser parte de la población económicamente activa, y el aumento de ingresos de quienes siguieron trabajando pasó de 20 % a 10 % (CEEY, 2023).

Un futuro entre brumas

En el marco esbozado en el apartado anterior se pueden identificar algunos de los avances en la crisis de la modernidad y el paso a otros paradigmas culturales. Esto viene a cuento al hablar del futuro porque justo uno de los rasgos más conocidos de lo que se entiende por “moderno” es precisamente la pretensión de conocer un “más allá” inscrito en algún lugar del porvenir como forma de realización de la historia en una utopía secular (Mires, 1996). De hecho, el concepto de futuro es un concepto producido por la modernidad (Serrano, 2020). Lo paradójico es que, en nuestros días, el futuro es lo que vendrá luego de la notoria caída de la modernidad y la cancelación, por lo tanto, de toda utopía. De ahí que los jóvenes vean hacia adelante con incertidumbre y poca claridad.

El escenario jalisciense del 2023 está marcado por diversos paradigmas —modernidad, posmodernidad, metamodernidad o modernidades múltiples— y, por lo tanto, es híbrido y contradictorio en todos los sentidos. En este, se rearticula la oposición global-local, cuyos polos se han fundido a partir del uso intensivo de la tecnología digital y la del internet, las cuales estrechan distancias y homogeneizan significados. Jalisco, en ese marco, se transformó en una real “glocalidad” en la que, al mismo tiempo que se recrean las tradiciones, se mezclan elementos provenientes de los distintos paradigmas, con lo que se conforma un escenario cultural abigarrado y complejo. Por ejemplo, es posible observar en nuestros días la convivencia simultánea de usos y costumbres conservadores con otros progresistas provenientes de contextos culturales de países desarrollados que los medios de comunicación y las redes sociales difunden y de los que se apropian por los sujetos, produciendo efectos interesantes y reveladores en el contexto local, pero sin verdaderos alcances transformadores.

El orden de género es particularmente sensible a —y también expresivo de— los nuevos significados que los jóvenes están produciendo globalmente en torno a las identidades, las prácticas sexuales y los vínculos afectivos y amorosos. Las turbulencias atestiguadas en estos renglones en la cultura local son muy evidentes y seguramente han alterado de fondo los viejos esquemas y valores, al mismo tiempo que

apuntan hacia nuevas expresiones y experiencias. Veamos entonces qué sucede en la actualidad para imaginar lo que se está fraguando como futuro en tres renglones: las prácticas sexo amorosas, sus regulaciones y las identidades de género; la nueva sensibilidad y las nuevas regulaciones de las relaciones entre los sexos y, por último, las acciones públicas y la igualdad.

Prácticas sexo-amorosas, sus regulaciones y las identidades de género

Hablar de transformaciones en las prácticas sexo-amorosas y de las identidades de género en los jóvenes de nuestros días obliga a hablar antes de dos cuestiones: por una parte, del feminismo en su doble vertiente —de movimiento y de pensamiento—, y por otra, del papel de la tecnología digital y de la realidad virtual. Primero hablaremos del feminismo en tanto que es la fuerza social más relevante para cambiar la cultura de la dominación masculina, empujando los avances en la condición social de las mujeres para lograr la igualdad con los varones, sobre todo en tres aspectos: ciudadanía, sexualidad e identidad, con lo que ha impulsado un orden de género distinto.

En un trabajo anterior (Palomar, 2020) se señaló que, entre las metas de la llamada “segunda ola feminista”, la sexualidad tuvo un lugar central. Hasta entonces, el deseo sexual de los varones había definido dicho territorio y ello, junto al puritanismo moral y religioso, así como el régimen disciplinario impuesto por algunos saberes establecidos, habían conducido a que el deseo y el cuerpo de las mujeres estuvieran colonizados y definidos desde fuera, a partir de prohibiciones y restricciones diversas. Desde este planteamiento, el objetivo de las feministas fue apropiarse de su cuerpo y sus placeres, y reivindicar las decisiones en ese terreno, tales como el derecho al orgasmo, a la anticoncepción y al aborto, por ampliar las posibles prácticas sexuales y el reconocimiento de otras orientaciones sexuales, entre otras cuestiones. La sexualidad era entendida entonces como un territorio cuya conquista significaba ampliar los márgenes de libertad y de gozo de las mujeres, lo que, sin embargo, requería inventar nuevas formas de relación entre los sexos y nuevas prácticas sexuales acordes a los deseos y necesidades de las mujeres, por lo que había que “educar” a los varones y sensibilizarlos a dichas necesidades. En vez de ser la sexualidad un tema divisivo como en la década de los ochenta, a fines de los sesenta el placer sexual era

un tema eficaz para generar los principios fundacionales del feminismo moderno (Gerhard, 2001, p.222).

En las últimas décadas del siglo XX el discurso sobre el género permitió relativizar el planteamiento de que este se refería solamente a las mujeres, y el concepto de sexo comenzó a ser desplazado por el de género, buscando la apertura a la diversidad de las prácticas sexuales y de las opciones eróticas. Sin embargo, en los inicios del nuevo siglo en algunos sectores del feminismo académico inició la “crisis del género”, el “más allá del género” o el “posgénero”, dando paso a un fuerte debate en torno a este concepto, sus usos, alcances y posibilidades, pero sobre todo acerca de su supuesto potencial emancipador intrínseco.

El gran protagonismo público que había adquirido el concepto de género en México logró su amplia incorporación al saber común y a todos los discursos de la corrección política, pero también reveló profundos y preocupantes problemas de precisión para las académicas feministas en su formulación, su desarrollo y su uso. Estas turbulencias conceptuales produjeron nuevas rupturas en el movimiento feminista y dieron pie a que se comenzara a hablar de una cuarta ola, la cual también fue llamada feminismo pop o feminismo 4.0 (Varela, 2019). La nueva ola se distancia de los objetivos y metas tradicionales del feminismo histórico y sus representantes, a partir de una comprensión antagonista de la relación entre los sexos (Todd, 2022), y en sus acciones se identifica la clara y determinante cercanía con elementos de la cultura contemporánea, entre los que destaca el uso intensivo de las tecnologías de la comunicación y la información y de internet, con lo que entran en contacto con feministas de la misma orientación en otros países, en la que la violencia contra las mujeres ocupa el centro de su discurso. En ese proceso, el desgaste del concepto de género se acrecentó sin que perdiera su, al parecer, incombustible potencial político de valiosa moneda de cambio en las negociaciones y conflictos sociales que permanece aún.

Con la nueva ola feminista renació la vieja lucha entre los sexos y se retomaron dos piezas discursivas fundamentales: una posición esencialista radicalizada —propia del feminismo de la diferencia de la segunda ola—, que asume que los varones (sin hacer distinciones de clase, raza o generación) tienen una posición de poder por el solo hecho de ser varones, de donde se sigue que las mujeres (todas) son débiles y, por lo tanto, víctimas de los primeros, y en segundo lugar, el acento en la violencia hacia las mujeres, que se convirtió en piedra de toque del movimiento y en comodín de todas las demandas, sin establecer los límites o las defi-

niciones del fenómeno. Construyeron así discursivamente un enemigo que abarca todo lo perteneciente a la masculinidad y que resumieron en el término “patriarcado”, al mismo tiempo que construyeron un argumento imbatible: la violencia es algo que todos los varones usan contra las mujeres, y quien la niegue es su cómplice y debe ser “cancelado”, es decir, anulado, aislado, desprestigiado y acorralado.

El tema de la violencia contra las mujeres se vuelve problemático cuando se considera el contexto general de la violencia social en México —que en el 2023 rebasó todas las estadísticas de años anteriores—, ya que, si bien se ha registrado un aumento, por ejemplo, en la cifra global del asesinato de mujeres, este aumento es mucho menor al que ha registrado el asesinato de varones. Es decir, es innegable que las peores cifras de este fenómeno corresponden a los varones jóvenes. Por otra parte, cuando se analiza con detalle la manera como se construye discursivamente el fenómeno de la violencia contra las mujeres, se descubren diversas ambigüedades en su definición y en el manejo de cifras y estadísticas, además de mostrar efectos indeseables en contra de las mismas mujeres, tales como la victimización, el miedo permanente que las ahuyenta de, entre otras cosas, los espacios públicos y, por supuesto, la potenciación del antagonismo contra los varones, a quienes se les considera esencialmente violentos.

A pesar de la beligerancia de la nueva ola feminista que afirma que las mujeres no han dejado de ser víctimas del patriarcado, según Todd (2022), es la negatividad de nuestro tiempo lo que impide notar que, en realidad, las mujeres ya han logrado acceder al poder en un buen número de ámbitos y que también han logrado eliminar muchos de los obstáculos que impedían su avance en la sociedad. Sin embargo, observa este autor, el contexto global de la caída del dinamismo económico mundial ha impedido notar con claridad su nueva posición, ya que esta llegó al mismo tiempo que la baja en el nivel general de vida, el fracaso de la libertad de expresión y el descenso generalizado en el sentimiento de igualdad entre los seres humanos. Aun así, afirma este autor, la entrada masiva de las mujeres en el mercado de trabajo, su independencia material, sus logros educativos y su nuevo peso político han tenido efectos positivos en la apertura de las sociedades, tales como la disminución de la violencia física y el repliegue de la guerra, así como el debilitamiento del racismo y de la homofobia. Según Todd (2022), todo esto habla del nuevo poder ideológico femenino, que no termina de reconocerse todavía y que es lo que motiva que algunas mujeres aún insistan en su posición de vícti-

mas en lugar de asumir con plenitud su nueva posición en la sociedad y su nuevo poder. Con la ayuda de un análisis minucioso de los datos relativos a la educación, la demografía y la sexualidad, este autor afirma que, a partir del año 2000, el mundo global ha transitado a una *matridominancia* ideológica que, no obstante, se topa con una resistencia en el plano económico, más como consecuencia de contradicciones internas en la identidad femenina que con cualquier intención de dominación masculina.

En el campo de la sexualidad, el erotismo masculino es considerado, en la lógica antagonista del feminismo de la cuarta ola, violento y patriarcal, lo cual ha conducido a una reelaboración de las relaciones afectivas, de las prácticas sexuales y de la moralidad que las rige. Pudimos ver florecer, en el 2019 (Palomar, 2020), en el medio universitario jalisciense, grupos de jóvenes feministas que asumieron la tarea de poner contundentemente sobre la mesa el tema de la discriminación y de la violencia de género (hacia las mujeres, más precisamente). Inspiradas por el movimiento #MeToo y empoderadas por las redes sociales, estas universitarias comenzaron a hablar del acoso en las instituciones de educación superior y procedieron a denuncias públicas informales contra maestros, funcionarios y compañeros estudiantes quienes, a su parecer, habían procedido de manera violenta o discriminatoria. Incorporaron en su discurso algunos términos originados y empleados en contextos culturalmente distintos, tales como: espacio seguro, *trigger warning*, cancelación o empoderamiento, que utilizaron de manera combativa y poco permearon las culturas universitarias. Algunos de estos grupos organizaron diversas acciones que podrían clasificarse como insurgencias generacionales (Arditti, 2011), y muchos de ellos atacaron a sus coetáneos varones y los acusaron de ser acosadores, violadores o cómplices, sin darles oportunidad de explicarse o de dialogar.

El término *acoso* comenzó entonces a ser utilizado para referirse a cualquier avance de un varón hacia una mujer, lo cual hizo muy problemáticos los acercamientos entre los sexos y colocó a las mujeres en posición de víctimas indudables de la sexualidad masculina que se defienden con ferocidad de los varones, y a estos últimos, como seres indeseables a quienes se les exigía un examen de conciencia para reconocer sus privilegios de género y así deconstruirse, para cambiar su masculinidad y purificarse de todo rastro del patriarcado. Se le llamó “sexo patriarcal” a toda expresión del deseo sexual de un varón o a la simple iniciativa de acercamiento a una mujer (sobre todo si a ella no le

interesa ese acercamiento). No solamente era violenta dicha iniciativa y el mismo deseo, sino que, quien desea o tiene la iniciativa merece ser castigado. El control de las mujeres de todo acercamiento es el único factor que purificaría el deseo masculino y lo tornaría aceptable. La sexualidad contemporánea aparece así sometida a un control férreo y a normas implícitas y no recíprocas de comportamiento más severas que nunca, en un contexto de matridominancia sexual.

La sexualidad, entonces, evidenció un nuevo significado: ya no era un territorio de libertad y gozo, sino de conflicto, de sometimiento y sufrimiento, que debe ser vigilado y tutelado por las normas y leyes elaboradas para prevenir y sancionar la violencia contra las mujeres. Por supuesto, no queda lugar para el amor romántico en estas coordenadas (el cual es rechazado totalmente), pero tampoco para relaciones sexuales armoniosas o satisfactorias.

Se pudo conocer que entre las jóvenes de algunas instituciones de educación superior de Jalisco se promovía, durante los últimos años y con la ayuda de las redes sociales, abierta y abundantemente, la masturbación (solitaria o colectiva) y se estimulaban las prácticas exclusivamente entre miembros del mismo sexo. Creció la presencia de la llamada identidad asexuada y el rechazo a la cercanía física. La agresividad reivindicativa de las muchachas ocasionó temor en algunos de los muchachos que, en consecuencia, se replegaron en el autoerotismo o en la compañía, erótica o no, con otros de su mismo sexo.

Se percibió también en los jóvenes una oscilación pendular entre dos extremos: la opción por la abstinencia sexual como acuerdo tácito interpretado como signo de respeto y afecto, por una parte, y la promiscuidad sexual (en la que cabe el llamado “poliamor”, un reciclado trasnochado de las “relaciones abiertas” de los sesenta y setenta), que se presenta, generalmente, en un contexto de alcohol y drogas, y que con frecuencia daba lugar a otros graves fenómenos contemporáneos, como la circulación en las redes sociales de videos y fotografías íntimas como formas de acoso y de extorsión. La sexualidad, de esta manera, ya no es un espacio para el encuentro con el otro, sino que parece haber pasado a ser una experiencia narcisista de autoafirmación y la vía para imponer la propia superioridad. En un movimiento de retroceso inesperado, la sexualidad no solo parece infantilizarse, sino que es otra vez presa de una regulación brutal, la cual, aunque se deriva del puritanismo anglosajón, ha permeado las culturas locales a través de internet y se ha asumido como global.

El movimiento #MeToo, tuvo otra consecuencia en el feminismo local: posicionó al consentimiento como pieza fundamental en la llamada lucha contra el patriarcado. Este elemento, que ha sido incorporado discursivamente entre los jóvenes de diversas partes del mundo, ha sido reforzado por la formulación de nuevas leyes, inspiradas en la lucha por la no discriminación y la inclusión. Es así como, para que sea aceptable el acercamiento sexual de un hombre con una mujer, debe mediar un consentimiento explícito de parte de esta. Parece partirse de la idea ya mencionada de que el sexo es un territorio hostil y peligroso para las mujeres y que lo imprevisto es violento.

Estas manifestaciones formaron parte de un contexto que dio lugar a un fenómeno gestado en el cruce de esta nueva forma de entender las relaciones entre los sexos con el uso intensivo de la tecnología digital. La generación del 2000, hábil con el uso de esta y con un acceso mayor que nunca a la información, se ha empapado de pornografía y ha visto a los ídolos del internet —YouTubers, TikTokers, Instagramers e Influencers, pero también en las series de televisión— hablar sobre, y mostrar, abiertamente y sin tabúes, todo tipo de prácticas sexuales sin escandalizarse ni censurarlas. Lo anterior se relaciona con que ahora es mal visto obligar a alguien a esconderse por ser quien es, porque se considera incorrecto, y, por lo tanto, se permite difundir y conocer cualquier cosa. El discurso de la corrección política ha penetrado seriamente entre los jóvenes bajo la forma de criterios de moralidad social, particularmente relacionados con el cuerpo, la imagen corporal y las prácticas sexuales.

Por otro lado, la propagación cada vez mayor de plataformas electrónicas que reemplazan el acercamiento físico por prácticas virtuales, así como los sitios de internet que ofrecen distintos servicios de sexo digital que eliminan cualquier riesgo del contacto humano y aseguran el control de la situación son utilizados intensivamente por los jóvenes contemporáneos de todas las preferencias sexuales.

Sin embargo, aunque todo lo anterior parecería hablar de una intensa vida sexual, muchos jóvenes de hoy reportan una gran soledad. La explican a partir de la experiencia de aislamiento producida por la pandemia que los mantuvo alejados de los demás. Dicen que sus acercamientos con los otros están marcados todavía por el temor al contagio del virus, pero también a las enfermedades de transmisión sexual, así como por querer evitar los riesgos y exigencias de la cercanía física. Al mismo tiempo que tienen una gran apertura y aceptación de las distintas identidades de género y preferencias eróticas, no tienen mucho

interés por las relaciones sexuales y mantienen límites claros en estas. Por ejemplo, se ha hecho común rechazar toda práctica de penetración en los intercambios sexuales, tanto en las mujeres como en los varones. Por otra parte, cada vez hay más jóvenes que manifiestan rechazo a la maternidad y la paternidad.

En México, las uniones civiles entre parejas del mismo sexo se hicieron posibles en la Ciudad de México y Coahuila en 2007 y, desde 2010, poco a poco se ha ido legalizando el matrimonio igualitario en el resto de los estados. Los miembros mayores de la generación Z tenían alrededor de siete años cuando comenzó este proceso, así que puede decirse que no conocen un mundo en donde no existiera el derecho a contraer matrimonio con alguien del mismo sexo sin ser discriminado. Esto no quiere decir, sin embargo, que haya terminado la lucha en contra de la discriminación y por los derechos igualitarios, aunque ahora el debate público se ha centrado en el reconocimiento de los derechos de las personas trans y de otras identidades, porque de la mano del discurso antidiscriminatorio han proliferado en nuestro medio las identidades de género y la lucha por su reconocimiento. Además, acorde con un rasgo aún presente de la posmodernidad, las identidades se entienden como líquidas y plásticas, así que el término *sexualidad fluida*, que implica la negativa a definirse con una sola identidad, es el que da mejor cuenta de las prácticas sexuales contemporáneas.

La sensibilidad contemporánea

Cada época tiene su propia sensibilidad y la que ha emergido en la segunda década del siglo XXI con la generación Z orienta la vida social: lo que se “siente” debe estar en el centro del debate público y es una pieza clave para dirimir toda suerte de conflictos. Ya no es solamente una agravante en las acusaciones o juicios, sino el argumento fundamental para los resultados de estos. Se da suma relevancia a lo que hiera la susceptibilidad personal (incomodidad, malestar, etcétera), por una parte, y por otra, las fronteras de la vergüenza y el pudor se han desvanecido en aras de un exhibicionismo narcisista y sentimental que conlleva la exigencia de que cualquier herida a la sensibilidad debe ser tomada en serio en el ámbito público. De hecho, la nueva manera de significar las relaciones entre los sexos tiene implicada una susceptibilidad individual y narcisista exacerbada hasta la tiranía, que da mayor relevancia a la interpretación subjetiva de los hechos que a las evidencias empíricas.

Esta susceptibilidad se pone en juego en diversos fenómenos culturales y se observa claramente en las redes sociales, particularmente en relación con ciertos temas, por ejemplo, el uso o no del lenguaje inclusivo, las identidades feministas (“feminazis” versus “terfas”) o las denuncias de violencia de género. Uno de los elementos más evidentes de este cambio antropológico es la penetración sin límites del llamado *globish*, que se ha extendido ampliamente, produciendo fenómenos culturales que exceden las realidades locales. Entre estos hay que contar la exacerbación de la política de las identidades, que desemboca en el tono ofendido de cada discurso de reivindicación, el victimismo, la tendencia al soliloquio y a la censura, la extraordinaria velocidad de la difusión electrónica de las particulares concepciones, la inversión de las jerarquías o la multiplicación infinita de las diferencias idénticas (Dubreuil, 2019).

Pero no solamente ocurre esto en las comunicaciones digitales, sino que lo que ahí circula cada vez más se lleva a la realidad material también. Es interesante que, sobre todo, este fenómeno ha penetrado en los contextos de la educación superior. Es evidente que cada vez más la universidad ha sido tomada por la política de las identidades y los discursos de la corrección política que se imponen a partir de una fuerza muy poderosa que proviene de las redes sociales y que va permeando todos los planos de la vida institucional. Desde el mundo anglosajón ha emergido y se ha diseminado a través de las redes sociales la exigencia de convertir a las universidades en “un lugar seguro”, lo cual ha tenido numerosos efectos perversos en la vida académica, entre los cuales están la censura a la libertad de expresión, la erradicación del pensamiento crítico y del derecho a disentir por miedo a la cancelación, así como la puesta en entredicho del lugar simbólico de los docentes como autoridad académica.

En las instituciones de educación superior en Jalisco, cada vez hemos visto extenderse más un clima en el que los docentes se ven forzados a limitar su papel, a callar sus opiniones y a ocultar sus desacuerdos, porque se saben observados, juzgados y sometidos a la posibilidad de ser acusados y censurados por los alumnos, quienes llegan a grabarlos o filmarlos con sus aparatos celulares para luego difundir el contenido en las redes sociales, ocasionando perjuicios serios en el prestigio de los docentes. Cada vez es más frecuente que los estudiantes argumenten ofensas a su sensibilidad, acusen de haber sido violentados o de ser víctimas de agresiones o de insultos a su identidad cuando se les corrige, se les señala deficiencias en su trabajo o cuando se emite una opinión con

la que no están de acuerdo. A veces se les exige a los docentes el uso del lenguaje inclusivo, en otras ocasiones, estudiantes manifiestan la negativa a estudiar textos clásicos por considerarlos “patriarcales”, o recurren a las autoridades administrativas para acusar actitudes o lenguaje “poco sensibles”. El cuestionamiento, la crítica y la exigencia de razonamientos fundados o del cumplimiento de los objetivos de aprendizaje son cada vez más vistos como actitudes de acoso y motivos de quejas ante las autoridades institucionales, las cuales son puestas en un predicamento entre la sensibilidad de los estudiantes y la autoridad del profesor. Por lo general, en casos de conflicto, la tendencia es favorecer la queja de los alumnos y reconvenir a los docentes con distintas medidas que cada vez coartan más su desempeño en libertad y, sobre todo, su autoridad. En este clima, los docentes tienen muchas dificultades para lograr un verdadero acto educativo. Por su parte, los funcionarios universitarios son puestos entre la espada —de esta nueva moral censuradora— y la pared —del interés de proteger la imagen pública institucional frente a la opinión pública—, y generalmente se impone la corrección política por encima de los argumentos de los docentes. Los tribunales contemporáneos en los que estos conflictos se dirimen son las redes sociales, el nuevo panóptico que vigila el cumplimiento de las reglas dictadas por esta nueva sensibilidad.

Medidas oficiales para la igualdad

A lo largo del siglo XX la búsqueda de la igualdad en México estuvo vinculada con diversas luchas generadas por diferencias sociales tales como la pobreza, el racismo o la subordinación de las mujeres. A partir de estas luchas se desarrollaron, en los inicios del siglo XXI, nuevos enfoques y formas de nombrar los fenómenos vinculados con la desigualdad. De la mano de los estudios jurídicos y sociales sobre los derechos humanos y de otros aparatos teóricos, así como de nuevas formas de exclusión, nacieron los estudios antidiscriminatorios que reformularon dicho fenómeno como un problema sociopolítico de primer orden y le dieron una novedosa relevancia jurídica, científica y conceptual (González y Rodríguez, 2014). Esta nueva área académica también abrevaba de las nuevas tendencias globales en torno a las exigencias de igualdad en distintos aspectos de la vida social, así como del proceso de regulación e institucionalización de la no discriminación como valor en la vida pública de México.

El debate acerca de los derechos especiales de las minorías ha sido intenso y ha corrido paralelo a las luchas por el reconocimiento de los grupos vulnerables. Una de las propuestas que se desprenden de estos debates es el de las llamadas “acciones afirmativas”, como medidas temporales para atender las diferencias dentro de un marco tolerante, legal y democrático: “Su misión es igualar a partir del reconocimiento de la diferencia, en el ejercicio cotidiano de los derechos y las libertades universales” (Raphael, 2014, p. 95).

Si bien la acción afirmativa en relación con la igualdad de las mujeres ha sido relacionada con frecuencia con el campo laboral —en tanto que en los primeros años de aplicación de estas medidas se consideraba el ámbito que más urgentemente requería la atención de la discriminación femenina—, esta estrategia ha probado su eficacia igualmente en otros campos, tales como la formación profesional, la salud, la información y la participación política (VII Encuentro, 1993).

En América Latina, la principal medida afirmativa formal que se ha promovido para avanzar en la equidad de género es el sistema de cuotas que, desde los años noventa, la mayoría de los países adoptaron para promover la participación política de las mujeres (ELLA, s.f.). No obstante, tanto en esta región como en otras, han surgido en los últimos años otras acciones afirmativas para las mujeres, sobre todo en relación con el tema de la seguridad y de la violencia, desde autobuses o carros de metro especiales, hasta silbatos “contra el acoso” o leyes e instancias legales para su protección, sin que estas agoten las distintas medidas especiales para las mujeres que han surgido en relación con lo que se considera necesidades especiales derivadas de la condición femenina.

En México, el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018, publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF, 2013)*, estableció que el Estado combatiría la discriminación de las mujeres con diversas medidas. Uno de los aspectos de las acciones afirmativas que más se ha desarrollado en el contexto actual en México es en el tema de la violencia contra las mujeres, el cual ha sido planteado como un aspecto del más amplio fenómeno de la discriminación de este sector de la población. Parte de dichas medidas es la ley aprobada en el 2007 llamada Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, 2007).

También se han diseñado *políticas públicas con perspectiva de género* que, en teoría, buscan eliminar la desigualdad entre hombres y mujeres o, al menos, impulsar el avance de las mujeres. Sin embargo, se ha visto que tanto las acciones afirmativas como las mencionadas políticas públicas comparten un mismo problema que impide que ambas sean realmente útiles para lograr la igualdad o el avance de las mujeres. Esto quiere decir que, más allá de lo que dicen buscar, estas medidas conservan un contenido simbólico que refuerza los estereotipos sexistas y los roles tradicionales de género, en vez de buscar que se orienten al cambio cultural que trascienda los esquemas tradicionales de género (Revilla, 2015, p. 159).

Por otra parte, se ha dicho ya (Palomar, 2017) que la acción afirmativa responde al paradigma de la modernidad en el que las identidades eran sólidas y fijas, y ahora se requiere inventar otras medidas más flexibles que protejan a las prácticas de la discriminación y se desliguen de las identidades y de sus particularidades o diferencias. En la actualidad, insistir en medidas oficiales basadas en las viejas identidades sólidas ocasiona que, en el caso de las mujeres, estas sigan puestas en la posición de quienes requieren tutela y de que se promueva la identidad de ellas como víctimas.

El orden de género en 2050

Reconforta y tranquiliza el pensar que el hombre es sólo una invención reciente, una figura que no tiene ni dos siglos, un simple pliegue en nuestro saber y que desaparecerá en cuanto éste encuentre una forma nueva.

Foucault (1978, p. 9)

Si tomamos en cuenta las descripciones que hemos hecho del orden de género en el 2023, ¿qué podremos imaginar para el 2050 en relación con las prácticas sexo amorosas, sus regulaciones, las identidades de género, la nueva sensibilidad y las medidas oficiales para lograr la igualdad?

Tomando en cuenta lo que hemos descrito del orden de género en Jalisco en el primer cuarto del siglo XXI, podemos imaginar que, para ese entonces, el estado contará con la presencia de más industrias electrónicas y empresas multinacionales, con la consiguiente introducción de más posibilidades de desarrollo tecnológico digital en todos los aspectos de la vida local. Será una sociedad más cosmopolita y heterogénea,

al mismo tiempo que se habrán reafirmado o resignificado algunas de las tradiciones locales. En ese contexto, veremos que hablar de género —concepto posmoderno coherente con la devaluación de “la verdad” y de las evidencias empíricas— habrá perdido sentido. Por lo tanto, el concepto se habrá dejado de lado en el discurso público y en su lugar se habrá regresado a hablar de sexos, lo que dará paso a una nueva afirmación de los datos biológicos y del dimorfismo sexual. En consonancia con lo anterior, se dará marcha atrás en las discusiones actuales en relación con si la identidad se vincula o no con la biología, reforzando lo segundo, que, sin embargo, habrá dado paso a una convivencia naturalizada con la diversidad de identidades y con los avances en la legalización de sus derechos. De hecho, se habrán legitimado las identidades trans, que en el pasado producían tan incendiados debates, ya que dicha legitimidad se derivará de la autoridad tecnológica que tendrá el lugar de la nueva verdad, a pesar de los sectores conservadores, que todavía aspirarán a negar los cambios culturales producidos en las últimas décadas y que se resistirán al reinado de la tecnología.

La presencia de las mujeres en las diversas áreas de la vida social será uno de los indicadores que mostrará los cambios en el orden de género. Las leyes en contra de la discriminación se habrán consolidado y las mujeres denunciarán con éxito los atropellos a sus derechos, tanto en el trabajo como en la educación, el acceso a la salud, la participación política y otros ámbitos. El feminismo continuará vigilante y presente, pero será menos beligerante porque se habrá naturalizado la cultura matridominante larvada a lo largo del primer cuarto del siglo y consolidada a la mitad de este, y las viejas demandas —igualdad de derechos y de oportunidades en todos los campos— se darán por conquistadas. Las jóvenes que tendrán veinticinco años serán las hijas de las feministas antagonistas de hoy y habrán criado a sus hijas en los valores igualitarios y en la renuncia a la victimización y la subordinación. En el 2050 se hablará mucho menos de la violencia de género y el avance de las mujeres será contundente en todos los campos. Como consecuencia, la violencia contra las mujeres ya no será la causa principal del feminismo. En este horizonte, si consideramos al feminismo como una suerte de acción afirmativa (es decir, temporal) para el logro de una verdadera vida democrática en términos de género, habrá cumplido su objetivo más amplio. No obstante, se mantendrán instancias de vigilancia para impedir el retroceso de lo logrado, ya que en los últimos veinticinco años se presenciaron diversos debates en los que se pusieron en riesgo

algunos avances que parecían consolidados, tales como el aborto legal o la distribución equitativa de los trabajos de crianza y cuidado. En este último punto se habrá legitimado la visión naturalista de la maternidad, de manera coherente con la reivindicación de la dimensión biológica en los humanos y la importancia de la evidencia empírica.

Por otra parte, en el 2050 se habrán ya acumulado diversos referentes de mujeres que han alcanzado puestos importantes en todos los planos de la vida social en Jalisco, y ya se tendrá la referencia de mujeres en la presidencia de la república y en el gobierno del estado, por lo que habrá mucho menos restricciones profesionales y ocupacionales para ellas. No obstante, también se habrán roto las barreras que mantenían bajos los índices de la participación de las mujeres en el ámbito delictivo, y serán, igual que los varones, actores de violencia y víctimas de esta en mayor número que veinticinco años antes. Las mujeres, por fin, habrán asumido la fuerza y el poder conquistados luego de las largas luchas del siglo XX y de principios del XXI, y habrán dejado la posición de víctimas.

Es necesario considerar que el reacomodo del género implicará que también se habrá logrado una adecuación de las masculinidades al nuevo orden, de manera que los varones habrán logrado identidades más flexibles, por lo que su participación en áreas profesionales y familiares que antes se caracterizaban por ser femeninas se habrá también ampliado y naturalizado. Por ejemplo, las tareas vinculadas con la crianza y el cuidado de infantes, enfermos y personas mayores habrán dejado de ser responsabilidad solamente de las mujeres, por lo que las profesiones dejarán de tener la marca del viejo orden de género y su elección dependerá claramente de criterios económicos o de prestigio. Todo lo anterior implica que la cultura machista y homofóbica habrá perdido terreno, aunque se mantendrá encapsulada en pequeños enclaves sociales retrógradas y conservadores que, eventualmente, buscarán promover las formas de vida anteriores y reestablecer la dominación masculina, aunque sin mucho éxito.

Habrà, en el 2050, maneras inéditas de referirse a las nuevas realidades y se tornará plural lo que queda de la unicidad conceptual en torno a cuestiones como las figuras de parentesco. El matrimonio, los hijos, la paternidad y la maternidad diversificarán su significado y tendrán un nuevo nombre acorde a la reestructuración del orden de género y a la diferenciación de la vida amorosa. En este proceso intervendrán, de manera definitiva, el desarrollo de la realidad virtual y de la inteligencia artificial, que permitirán, a quienes tengan el acceso, ya

no la elección, sino la fabricación de parejas sentimentales y sexuales al gusto, a partir de las propias preferencias y necesidades, lo cual si bien producirá cierta satisfacción, también ahondará la soledad de sus usuarios y profundizará las dificultades para un encuentro humano verdadero, además de incrementar la ilusión de omnipotencia y control total sobre el o la otra.

Las relaciones amorosas basadas en las posibilidades que ofrecen la proximidad física y los determinantes económicos o culturales se considerarán formas tradicionales primitivas por pretecnológicas, poco prestigiosas y en proceso de extinción, lo mismo que la maternidad biológica tradicional. Por supuesto, el cuerpo humano habrá sido resignificado de una manera más radical que la que anunciaba Haraway (1991), quien adelantó que si las tecnologías cibernéticas de poder comenzaran a actuar sobre y a penetrar en los cuerpos de las personas, se producirían nuevos tipos de subjetividades y nuevos tipos de organismos cibernéticos, a los que llamó *cyborgs*, como metáfora de lo que la interacción con la tecnología cibernética traería en el futuro y que ya se anunciaba a fines del siglo XX.

Sabemos que el significado de la sexualidad y la forma de las relaciones amorosas no caminan independientemente de los cambios en el trabajo, la educación y la economía. Para el 2050 es posible pensar que la desigualdad y las migraciones habrán crecido aun más debido al ensanchamiento de la brecha en el acceso a la tecnología y al aumento de la hiperconectividad global, y que las políticas sociales para atenderlas serán insuficientes porque arrastrarán aún los efectos de la crisis económica gestada en las primeras décadas del milenio y las consecuencias del muy anunciado y ya alcanzado desastre climático. A partir de todo ello, será indispensable la resignificación de las relaciones amorosas después de su disolución en la liquidez posmoderna. En Jalisco, al igual que en todo el país, los hogares estarán conformados por grupos de personas que establecerán acuerdos informales de convivencia, colectivos en los que la autoridad será compartida, pero con un regreso del sentido de compromiso perdido en la posmodernidad, para garantizar formas de convivencia duraderas que aseguren más posibilidades de sobrevivencia con mejor calidad de vida, además de ser un dique para la incertidumbre producida por la conciencia cada vez mayor de la situación de fragilidad de la humanidad.

La misma conciencia de riesgo planetario hará que baje considerablemente el índice de natalidad en todo el mundo, y Jalisco no será la

excepción, lo cual se combinará con que las mujeres, en el 2050, ya no verán a la maternidad como un destino ineludible. Crecerá el número de quienes elegirán no ser madres y el embarazo adolescente será casi inexistente, como resultado de las políticas poblacionales apoyadas por el desarrollo tecnológico, así como por la difusión de la idea de que tener hijos sin planeación y protección es algo grave. La mayoría de las mujeres retrasará la maternidad hasta después de los 38 o 40 años, con el apoyo de los avances tecnológicos que posibilitarán el monitoreo exhaustivo del embarazo y del sano desarrollo del feto. El número de matrimonios oficiales disminuirá y el estado civil no tendrá relación con la maternidad. A quienes decidan tener hijos biológicamente se les hará un examen tan exhaustivo como el que se les aplicaba en el 2025 a quienes buscaban la adopción, y se extenderán permisos sujetos a los resultados de dicho examen.

La experiencia subjetiva de la maternidad estará muy influenciada por el uso de los dispositivos digitales y por la información que circula en las redes sociales, en las que se transmiten las nuevas normas que regulen la salud materno-infantil y las reglas de una crianza correcta. Los debates en torno al derecho al aborto cobrarán nueva intensidad a partir de esto, ya que los avances permitirán a la madre o los padres decidir si continúan o no con el embarazo dependiendo de la información que la tecnología permita conocer sobre la criatura nonata, así como de los nuevos criterios pediátricos y psicológicos que definirán la atención infantil en ese momento. Esto tendrá un impacto en otros planos, como el político, ya que se hará materialmente posible usar a la ingeniería biológica para aplicar creencias raciales. La regulación de los usos de la tecnología estará siempre por detrás de la velocidad de su desarrollo, al igual que los debates en torno a la bioética.

La tecnología se habrá desarrollado aun más a pesar de las advertencias de los científicos actuales y entrará en complicidad con los nuevos significados de las relaciones entre los sexos y la misma sexualidad. A pesar de los todavía intensos debates en torno a la bioética, las tecnologías reproductivas facilitarán que las mujeres prescindan cada vez más de los varones para tomar decisiones sobre la reproducción y la forma de vida familiar, de manera coherente con la matridominancia. Así, se materializarán las fantasías de autosuficiencia femenina producidas por el empoderamiento de las mujeres y el repliegue de los varones. No obstante, la tecnología reproductiva permitirá también que ellos puedan tener hijos a través de embarazos que transcurrirán en incubadoras

después de realizar la fecundación *in vitro*. De esta manera, la tecnología habrá desplazado a los vientres subrogados por formas no biológicas de tener hijos, zanjando así algunas de las discusiones éticas en torno al alquiler de vientres y al tráfico de infantes. Además, la ingeniería genética habrá alcanzado un desarrollo tal que posibilitará diseñar genéticamente a los hijos conforme a los propios deseos y planes, eliminando el azar y lo que entonces se considere defecto o imperfección. Los varones estarán en proceso de empoderamiento, pero entonces ya con una masculinidad distinta y una nueva forma de ejercer la paternidad.

Evidentemente, la composición de los hogares será diversa y se habrán modificado los patrones de crianza, poniendo el acento en una mayor atención a los infantes para convertirlos en ciudadanos según los parámetros que rijan a mitad del siglo y que se derivarán, sin duda, del contexto sociocultural. Los trabajos de cuidado también serán realizados por varones, que podrán tener o no un vínculo consanguíneo, o que se dediquen profesionalmente a ello. Como habrá menos infantes, serán más apreciados y cuidados que ahora, aunque la educación oficial seguirá siendo un campo muy problemático, ya que se estará intentando todavía enmendar los quebrantos de una larga crisis en la educación pública, agravada por los efectos de la negligencia de los gobiernos populistas y de la crisis general producida por las pandemias padecidas en los años precedentes, en todos los niveles educativos. Se habrán hecho, no obstante, más reformas a la educación intentando aprovechar las posibilidades digitales y los recursos que la expansión tecnológica pone a disposición de mayor número de estudiantes, así como las enseñanzas que trajo la experiencia de la pandemia.

El *homeschooling* (educación en casa) será una opción muy extendida para el 2050 como estrategia de muchas familias para subsanar los problemas del sistema educativo y como consecuencia de la elevación progresiva del número de mujeres que habrán asistido a la escuela, quienes darán mayor valor a la educación, serán más exigentes con esta y que, además, tendrán más recursos para colaborar en esta tarea. Estas mujeres tendrán niveles educativos más altos y habrán incursionado en mayor número en áreas de especialización que en el pasado eran consideradas masculinas y que, por el contexto de desarrollo económico, serán muy solicitadas, tales como las ingenierías vinculadas con la tecnología digital y la robótica. También tendrán más competencias útiles para integrarse al mercado laboral, siempre que las posibilidades de este lo permitan, dado que también para entonces la misma tecno-

logía y los avances de la robótica habrán impactado en la reducción de empleos en algunas áreas de la economía. Por lo tanto, habrán mejorado sus oportunidades laborales, pero no habrá seguridad en el empleo ni para las mujeres ni para los varones.

La sensibilidad de los jóvenes en el 2023 se habrá concentrado en buscar soluciones a los problemas sociales y a volver a pensar en el futuro de manera optimista. Las universidades en el 2050 habrán dejado de ser ese campo minado en el que la sensibilidad exacerbada impedía el aprendizaje, y habrán evolucionado hacia un modelo basado en el uso de las tecnologías, pero combinado con un nuevo pacto entre las generaciones apoyado en la fuerza de la palabra. Será fundamental el objetivo de restituir su valor a la diferencia generacional, así como a la función del docente como figura central en el proceso de “humanización de la vida”, y se tendrá al deseo en primer plano, con la intención de que cada uno encuentre su propia identidad (Recalcati, 2017) a través de un verdadero proceso de subjetivación.

En el 2050, como reacción a la asepsia introducida en las prácticas sexuales por el miedo a los nuevos virus y a embarazos no planeados, y a su sustitución por avatares u hologramas logrados por la inteligencia artificial y la tecnología digital, habrá un regreso del amor romántico, que operará como elemento revolucionario y cuya máxima expresión serán las relaciones sexuales tradicionales y clandestinas, ya que estarán prohibidas por los riesgos de concebir seres humanos sin programación alguna, los cuales irán en contra de los intentos tecnológicos por controlar las imperfecciones y limitaciones de la humanidad.

Por último, el cuerpo humano será una materia sujeta también a la voluntad y tratada tecnológicamente para obtener la imagen deseada a través de modificaciones que eliminen aquello que se considera indeseable. La eterna dificultad para aceptar las cosas y prescindir de la mercadotecnia para no correr detrás de aquello que se cree que garantizará la felicidad seguirá siendo la zanahoria que moverá a la humanidad.

Reflexiones finales

Se ha dicho que el término *género* perderá vigencia en el futuro. No obstante, aunque ese término se habrá vaciado de sentido y ya no se utilizará, aún existirá una estructura cultural producida por la mane-

ra de elaborar, explicar y significar la diferencia sexual, las prácticas sexuales y la sexualidad de todo grupo social, y que atraviesa toda la sociedad, si bien con códigos distintos —los que rigen su lenguaje, los esquemas perceptivos, los cambios, las técnicas, los valores, la jerarquía de sus prácticas — que fijarán de antemano los órdenes empíricos con los cuales tendrán algo que ver y dentro de los que se reconocerán los individuos (Foucault, 1978) y se elaborará la diferencia sexual

Tres hilos no han cesado de aparecer a lo largo de este trabajo: primero, la cada vez más manifiesta presencia de un horizonte caracterizado por modernidades múltiples e híbridas en las que aún persisten algunos restos de la modernidad, la posmodernidad y la metamodernidad. Esta persistencia marcará la cultura del futuro. En segundo lugar, tenemos al desarrollo tecnológico y las innovaciones cibernéticas, cada vez más atrevidas y omnipresentes, construyendo derroteros tan veloces que la imaginación no logra capturar sus posibilidades más que en términos primitivos. Sin embargo, en algún punto la tecnología digital terminará mostrando sus límites y hasta sus efectos perversos y habrá que reconsiderar el rumbo de su desarrollo ulterior. Y, por último, que el orden de género que está siendo transformado a partir de los cambios culturales debe entenderse como un elemento estructural que implica a todos los miembros de la sociedad y a todos sus fenómenos. Hay un proceso interdependiente entre la dimensión empírica del orden de género y la cultura, que van modificando al primero y que, así, también alteran la cultura.

Finalmente, hay que señalar que, si bien las regulaciones de género cambian en distintos sentidos al cambiar los códigos del horizonte cultural, lo que persistirá es el esfuerzo por comprender y explicar la diferencia y la falta como elementos determinantes de la humanidad.

Referencias

- AGUILAR, J. A. (2014). Grandes expectativas: la democracia mexicana y sus descontentos. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, (222), pp. 19-50.
- APPADURAI, A. (ed.). (2001). *Globalization*. Duke University Press.
- ARDITTI, B. (2011). *La política en los bordes del liberalismo. Diferencia, populismo, revolución, emancipación*. Gedisa.
- BAUDRILLARD, J. (1999). *El intercambio imposible*. Cátedra.

- BAUMAN, Z. (2001). *La globalización. Consecuencias humanas*. Fondo de Cultura Económica.
- BAUMAN, Z. (2002) *La cultura como praxis*. Paidós
- BAUMAN, Z. (2003). *Amor líquido. Acerca de la fragilidad de los vínculos humanos*. Fondo de Cultura Económica.
- BAUMAN, Z. (2017). *Sobre la educación en un mundo líquido*. Paidós.
- BECK, U. y Beck-Gernsheim, E. (2001). *El normal caos del amor. Las nuevas formas de la relación amorosa*. Paidós.
- BOURDIEU, P. (1998). *La domination masculine*. Seuil.
- CÁRDENAS, E. (coord.). (2022). *Guadalajara rebelde: pasado y presente*. La casa del mago.
- CARMONA, M. (2007). La educación y la crisis de la modernidad. Hacia una educación humanizadora. *Revista de Artes y Humanidades UNICA*, 8(19), pp. 134-157.
- CEEY. (2023). *7º Boletín de movilidad social en el mercado de trabajo*. Ceey.org. <https://ceey.org.mx/?cat=158&s=SEPTIMO+INFORME+DE+MOVILIDAD+SOCIAL>
- Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos (2007). Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Nueva ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de febrero de 2007. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_171215.pdf
- DOF. (2013). *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres 2013-2018*. Dof.gob. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312418&fecha=30/08/2013
- DUBAR, C. (2002). *La crisis de las identidades*. Bellaterra
- DUBREUIL, L. (2019). *La dictature des identités*. Gallimard.
- ELLA. (s.f.). *Acciones afirmativas para promover la equidad de género en la política: las cuotas de género en América Latina*. <http://fundar.org.mx/acciones-afirmativas-para-promover-la-equidad-de-genero-en-la-politica-las-cuotas-de-genero-en-america-latina/>
- EISENSTADT, S. N. (2013). Las primeras múltiples modernidades: identidades colectivas, esferas públicas y orden político en las Américas. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, Nueva época*, año LVIII, 218, pp.129-152.
- ENCISO, M.I. y Planas, J. (2023). Evolución del nivel escolar de las mujeres en México. En J. Planas (coord.), *Mujeres, trabajos y educación en México*. McGraw Hill/Universidad de Guadalajara.
- FOUCAULT, M. (1978). *Las palabras y las cosas* (10ª ed.). Siglo XXI.
- FOUCAULT, M. (1981). *Historia de la sexualidad 1. La voluntad de saber* (7ª ed.). Siglo XXI.
- FUKUYAMA, F. (2015). *El fin de la historia y el último hombre*. Alianza.
- GARCÍA-CANCLINI, N. (2000). *La globalización imaginada*. Paidós.

- GEERTZ, C. (1996). *La interpretación de las culturas*. Gedisa.
- GERHARD, J. (2001). De vuelta a “El mito del orgasmo vaginal”: el orgasmo femenino en el pensamiento sexual estadounidense y el feminismo de la segunda ola. *Debate Feminista*, 12(23), 220-253.
- GIDDENS, A. (2000). *La transformación de la intimidad. Sexualidad, amor y erotismo en las relaciones modernas*. Cátedra.
- GIGLIOLI, D. (2017) *Crítica de la víctima*. Herder.
- GONZÁLEZ, T. y Rodríguez, J. (2014). *Hacia una razón antidiscriminatoria. Estudios analíticos y normativos sobre la igualdad de trato*. RINDIS/Segob/Conapred.
- GUZMÁN, V. (2002). *Gender relations in a global world*. Naciones Unidas, CEPAL
- HARAWAY, D. (1991). *Ciencia, cyborgs y mujeres. La reinención de la naturaleza*. Cátedra.
- HUNTINGTON, S. (2019). *El choque de civilizaciones*. Paidós.
- IBARRA, N. (2012). *La declinación de la figura paterna*. Tesis de Maestría en Psicología Clínica. México, Centro Universitario Querétaro. Disponible en: <https://ri-ng.uaq.mx/xmlui/handle/123456789/4880> [Consulta 09/06/2023]
- INMUJERES e IMEJ (2018). *Diagnóstico participativo sobre la participación política de las mujeres en el proceso electoral 2018 del estado de Jalisco*. <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/DIAGNOSTICO%20PARTICIPATIVO%20SOBRE%20LA%20PARTICIPACION%20POLITICA%20DE%20LAS%20MUJERES%202018.pdf>
- IPAS. (2021). *Salud reproductiva. Información básica del Estado de Jalisco*. <https://ipaslac.org/documents/IpasMx2021-Jalisco.pdf>
- LACAN, J. (1953). *De los nombres del padre*. Paidós.
- LAQUEUR, T. (1994). *La construcción del sexo. Cuerpo y género desde los griegos hasta Freud*. Crítica/Feminismos.
- LATOURET, B. (1993). *Nunca hemos sido modernos. Ensayo de antropología simétrica*. Debate.
- LIPOVETSKY, G. (2006). *Los tiempos hipermodernos*. Anagrama.
- LYOTARD, J. F. (1989). *La posmodernidad (explicada a los niños)*. Gedisa Mexicana.
- MIRES, F. (1996). *La revolución que nadie soñó o la otra posmodernidad*. Nueva sociedad.
- OCHOA, M. C. (2022). La protesta y la insumisión feminista en Jalisco. En C. Ayala (coord.), *Guadalajara rebelde: pasado y presente*. La casa del mago.
- PALOMAR, C. (2016). Educación y género: equívocos asumidos. *Estudios Jaliscienses*, (106), 54-65.
- PALOMAR, C. (2017). La figura de la víctima: límite de la acción afirmativa. En T. González, A. Rodríguez y A. Sahuí (coords.), *Para discutir la acción afirmativa. Vol. I. Teoría y normas* (pp. 239-271). RINDIS/Universidad de Guadalajara.

- PALOMAR, C. (2020). El feminismo digital: sexualidad, ética y sensibilidad de una nueva generación. En A. L. Gomes da Silva Ana Lúcia, C. Silva, J. Jerônimo y V. Amar (org.), *Interseccionalidades em pauta: gênero, raça, sexualidade e classe social*. EDUFB.
- PALOMAR, C. (2021). El significado del trabajo en tres mujeres de Guadalajara, México: género, clase y generación. *Asparkia Investigación feminista*, 38, pp. 171-191. <https://doi.org/10.6035/asparkia.2021.38.9>
- PÉREZ, A. I. (2004). *La cultura escolar en la sociedad neoliberal*. Morata.
- RAPHAEL, R. (2014). Conceptos para un reporte general sobre la discriminación en México. En T. González y J. Rodríguez, *Hacia una razón antidiscriminatoria. Estudios analíticos y normativos sobre la igualdad de trato* (pp. 73-104). RINDIS/Segob/Conapred.
- RECALCATI, M. (2017). *La hora de clase. Por una erótica de la enseñanza*. Anagrama.
- REVILLA, T. (2015). Políticas públicas para la igualdad de género: acciones afirmativas en México, ¿generadoras de igualdad o políticas sexistas? *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, (25) pp. 93 -167.
- RODRÍGUEZ, R. (2012). Crisis de autoridad y violencia social: los linchamientos en México. *Polis*, 8(2), 43-74. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332012000200003&lng=es&tlng=es
- SERRANO, G. (2020). Futuro(s) y modernidades múltiples. *Revista SOMEPSO*, 5(2), pp. 121-132. <https://revistasomepso.org/index.php/revistasomepso/article/view/86>
- Signos Vitales (2020). El debilitamiento institucional en México. <https://www.animalpolitico.com/analisis/invitades/el-debilitamiento-institucional-en-mexico>
- TODD, E. (2022). *Où sont-elles? Une esquisse de l'Histoire des femmes*. Seuil.
- TREJO, R. (2014). Con ustedes, la posverdad. <https://www.cronicajalisco.com/notas/2016/71898.html>
- VALENZUELA, J. M. (2009). *El futuro ya fue*. El Colegio de la Frontera Norte.
- VARELA, N. (2019). *Feminismo 4.0. La cuarta ola*. Penguin Random House.
- VII Encuentro Nacional Feminista (1993, marzo). Feminismo, vida cotidiana y política: una propuesta de acción afirmativa. *Debate Feminista*, 7, 269-282.
- VILANOVA, N. y Ortega, I. (2017). Generación Z. *Todo lo que necesitas saber sobre los jóvenes que han dejado viejos a los Millennials*. Plataforma.
- WEEKS, J. (1998). *Sexualidad*. Paidós.

Coordinación editorial

Iliana Ávalos González

Jefatura de diseño

Paola Vázquez Murillo

Cuidado editorial

Iliana Ávalos González, Sofía Rodríguez Benítez,
Luisa Isaura Chávez García, Fernanda H. Orozco,
Angélica Maciel

Diseño de portada

Iordan Montes

Diagramación

Javier Salazar Acosta

Jalisco a futuro 2050. Jalisco mañana

se terminó de editar en mayo de 2024
en las oficinas de la Editorial Universidad de Guadalajara,
Ing. Hugo Vázquez Reyes 39, interior 32-33,
C.P. 45150, Zapopan, Jalisco.

Jalisco a futuro 2050

Jalisco mañana



Eje 4. Sustentabilidad, población y territorio



Ricardo Villanueva Lomeli
Rectoría General

Héctor Raúl Solís Gadea
Vicerrectoría Ejecutiva

Guillermo Arturo Gómez Mata
Secretaría General

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

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

Sayri Karp Mitastein
Dirección de la Editorial

Primera edición, 2024

Coordinación general
César Omar Avilés González

Coordinación académica y edición
Adrián Acosta Silva
Sandra Judith Gómez González

© **Textos**

César Omar Avilés González, Adrián Acosta Silva, Mauricio Merino Huerta, Paula Ramírez Höhne, Héctor Raúl Solís Gadea, Mónica Montañó Reyes, Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez, David Gómez Álvarez Pérez, María Azucena Salcido Ledezma, Gilberto Ramón Guevara Niebla, Edson Eduardo Navarro Meza, Juan Carlos Silas Casillas, Jordi Planas Coll, José Navarro Cendejas, María Isabel Enciso Ávila, Dulce María Zúñiga Chávez, Francisco Estrada Medina, Cristina Guadalupe Palomar Vereá, Enrique Provencio Durazo, Antonio Sánchez Bernal, Moisés Alejandro Alarcón Osuna, Carlos Eduardo Barba Solano, César Augusto Ricardi Morgavi, José Igor Israel González Aguirre, David López García, Luz Orieta Rodríguez González, Francisco Javier López Ballesteros, Nancy García Vázquez, Antonio Ruiz Porras, Javier Emmanuel Anguiano Pita, María Julia Carabias Lillo, Sergio Graf Montero, Eduardo Santana Castellón, Patricia Noemi Vargas Becerra, Edith Yolanda Gutiérrez Velázquez, Alejandro Isidoro Canales Cerón, Alfredo de Jesús Celis de la Rosa, Enrique Cabrero Mendoza, Claudia del Carmen Díaz Pérez, Yolanda Martínez Mancilla, Sandra Judith Gómez González, Sergio López Ayllón, José Antonio Caballero Juárez, Jorge Ramírez Plascencia, Marcos Pablo Moloznik, Arturo Villarreal Palos.

 **CENTRO DE ESTUDIOS
ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO**

César Omar Avilés González
Dirección

Adrián Acosta Silva
**Coordinación del proyecto
Jalisco a Futuro**

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

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

D.R. © 2024, Universidad de Guadalajara



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

www.editorial.udg.mx
publicaciones.udg.mx

ISBN Obra completa 978-607-581-189-5
ISBN Vol. II. 978-607-581-191-8

Mayo de 2024

Hecho en México
Made in Mexico

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

Índice

- 9** **Presentación**
César Omar Avilés González
- 11** **Introducción. Jalisco 2050: una política para el futuro**
Adrián Acosta Silva
- 39** **Eje 1. Gobierno eficiente y política democrática**
- 43** **Escenarios imaginarios sobre el futuro del gobierno y la democracia**
Mauricio Merino Huerta
- 65** **El expediente electoral de Jalisco**
Paula Ramírez Hóhne
- 87** **El futuro de la democracia no está escrito**
Héctor Raúl Solís Gadea
- 115** **Los partidos políticos**
Mónica Montaña Reyes
- 141** **El futuro del gobierno digital**
Edgar A. Ruvalcaba-Gómez
- 171** **El futuro de la burocracia**
David Gómez-Álvarez
Azucena Salcido
- 189** **Eje 2. Cohesión social para el desarrollo**
- 193** **Educación y cohesión social**
Gilberto Guevara Niebla
- 211** **¿Está maldito el futuro de la educación media y superior en Jalisco?**
Eduardo Navarro Meza

- 243 La educación básica**
Juan Carlos Silas Casillas
- 277 La relación entre educación y trabajo**
Jordi Planas Coll
José Navarro Cendejas
María Isabel Enciso Ávila
- 315 Perspectivas de las políticas culturales**
Dulce María Zúñiga
Francisco Estrada
- 331 El orden de género del futuro**
Cristina Palomar Vereá
-
- 365 Eje 3. Prosperidad y bienestar**
- 369 El futuro económico de México**
Enrique Provencio Durazo
- 393 Perspectiva de la economía**
Antonio Sánchez Bernal
Moisés Alarcón Osuna
- 423 El futuro de las desigualdades**
Carlos Barba
César Augusto Ricardi Morgavi
- 463 Futuros inciertos de la juventud de mediados del siglo XXI**
Igor Israel González Aguirre
- 489 Tendencias en la evolución de la estructura urbana e implicaciones para la calidad de vida**
David López-García
- 513 El sector rural. Consideraciones para su futuro**
Luz Orieta Rodríguez González
Francisco J. López Ballesteros
- 541 Desempeño económico 2023-2060. Una propuesta metodológica**
Antonio Ruiz Porras
Nancy García Vázquez
Javier Emmanuel Anguiano Pita

581 Eje 4. Sustentabilidad, población y territorio

585 Retos hacia un futuro sustentable

Julia Carabias Lillo

607 El medioambiente. Acciones hoy por un mañana posible

Sergio Graf Montero

Eduardo Santana Castellón

655 El futuro de la población. Hacia un nuevo ciclo demográfico

Patricia Noemí Vargas Becerra

Edith Y. Gutiérrez Vázquez

Alejandro I. Canales

703 La salud. Desafíos, tendencias y prospectiva

Patricia Noemí Vargas Becerra

Alfredo de Jesús Celis de la Rosa

735 Eje 5. Ciencia, tecnología e innovación

739 La política de ciencia y tecnología en el futuro de México. La agenda pendiente

Enrique Cabrero Mendoza

767 Desafíos, escenarios y trayectorias de la innovación

Claudia Díaz

795 La estrategia digital

Yolanda Martínez Mancilla

Sandra Judith Gómez González

823 Eje 6. Seguridad pública y justicia penal

827 El futuro de la seguridad y la justicia en México

Sergio López Ayllón

José Antonio Caballero Juárez

857 El futuro de la violencia organizada

Jorge Ramírez Plascencia

877 La seguridad pública. Futuro y escenarios

Marcos Pablo Moloeznik

903 El futuro de la seguridad pública y la justicia penal

Arturo Villarreal Palos

923 Conclusiones

***Jalisco mañana.* Consideraciones finales,
escenarios y recomendaciones**

Adrián Acosta Silva

1051 Autores

EJE 4

Sustentabilidad, población y territorio

Presentación

La relación entre el medioambiente y la salud en México es un tema de creciente importancia en la agenda nacional. En este eje se explora la compleja interrelación entre los factores que integran ambos aspectos de la vida. La salud de la población y el estado de conservación y cuidado del entorno natural tienen una fuerte relación de dependencia; comprenderla y visualizar escenarios futuros es el objetivo de este apartado.

A nivel nacional resulta imperativo, por la emergencia climática, el estudio e implementación de una agenda sustentable para México, como denuncia y propone Julia Carabias en su texto, donde analiza los tres grandes retos para el funcionamiento de la naturaleza: los ecosistemas naturales, la conservación del suelo y el cuidado del agua.

En el estado los retos no son menores, Sergio Graf y Eduardo Santana los abordan desde la perspectiva de política pública, con detalle describen la situación crítica actual en la que vivimos y realizan una serie de recomendaciones para prevenir un deterioro mayor.

En términos de población y salud, Alejandro Canales, Patricia Vargas, Edith Gutiérrez y Alfredo Celis realizan, en sus respectivos textos, un estudio y diagnóstico de la salud de la población de Jalisco, reflexionan acerca de los temas de fecundidad, crecimiento poblacional y migración, sobre los que visualizan los escenarios que se vivirán hacia el 2050 además de proponer algunas líneas de acción de política pública para atender las tendencias poblacionales.

La relación entre la salud y el medio ambiente en el estado es un tema que requiere del estudio y de su análisis integral por separado; al proteger y preservar el medioambiente, es posible generar las condiciones para un futuro más saludable, y una población con umbrales satisfactorios de salubridad es también un factor que contribuye al desarrollo sostenible. Cada uno de los textos de este eje, en el ejercicio

de prospectiva y construcción de escenarios, proporciona información clave para prevenir catástrofes medioambientales y problemas mundiales de salud, como la reciente pandemia de covid-19.

Retos hacia un futuro sustentable

— Julia Carabias Lillo

Introducción

Pensar en el futuro ha sido un rasgo que ha acompañado la evolución de las sociedades humanas. Siempre ha existido una preocupación sobre lo que nos puede llegar a pasar. Al principio era un asunto de supervivencia, después las religiones convirtieron al futuro en una efectiva herramienta de control y opresión, junto con las supersticiones y los fetichismos. Con el paso del tiempo, la ciencia fue aportando evidencia sobre las causas y efectos de las acciones humanas, lo que nos permite, tal vez no predecir el futuro ni prescribir qué hacer, pero sí entender los procesos causales y orientar nuestras acciones en consecuencia.

Vivimos momentos inéditos en muchos ámbitos. La salud del planeta está poniendo a prueba a la civilización humana, de lo que hagamos o dejemos de hacer hoy, dependerá la forma en que vivirán quienes nacen en esta década y las oportunidades que tendrán para elegir su futuro y el de toda su descendencia, es decir, nuestras acciones actuales condicionan el futuro y la libertad de quienes nos sucedan, de esa magnitud son los retos.

El futuro no está definido y no llega por sí solo, debemos construirlo. Por ello, la construcción de posibles escenarios, aunque compleja e incierta, se convierte en una herramienta de alto valor.

En relación con el futuro de la salud del planeta y su impacto en el bienestar de las sociedades, la ciencia ha realizado aportaciones de extrema importancia durante las últimas décadas. Las evaluaciones realizadas por miles de científicos de todo el mundo sobre el cambio climático (IPCC, 2023), el estado de la biodiversidad (IPBES, 2019) y el entendimiento de las sinergias de los problemas globales (PNUMA, 2021), ofrecen un acervo de información que permite elaborar proyecciones de lo que puede ocurrir ante diferentes escenarios. Corresponde a las

sociedades, a partir de dichas proyecciones, tomar las decisiones sobre los rumbos a los que aspiran alcanzar.

Una de las aportaciones más determinantes ha sido el estudio de los umbrales planetarios que evalúa, mediante indicadores cuantificables, las alteraciones que las sociedades humanas han provocado a lo largo de su desarrollo sobre el funcionamiento de los sistemas físicos, químicos y biológicos del planeta. También se evalúan los niveles en los que estos impactos podrían ser irreversibles, es decir, alcanzar el punto de no retorno y causar un cambio ambiental global abrupto e inimaginable, que colocaría a la especie humana fuera de los umbrales de seguridad (Steffen *et al.*, 2015). Estas alteraciones se deben al crecimiento de la población y las formas insustentables de producir y consumir, que han caracterizado a los estilos de desarrollo, especialmente desde mediados del siglo pasado.

La población humana alcanzó los 8 000 millones de personas en el año 2022, y se espera que para el año 2050, dependiendo de diversas variables, sea de alrededor de 9 500 millones. Si las tendencias actuales se mantienen, aumentará la extracción de recursos, la generación de desechos y de gases de efecto invernadero, la contaminación y el cambio de uso de suelo y su degradación.

Si ese fuera el caso, para finales de siglo la temperatura media del planeta habrá rebasado los 3 °C; los fenómenos hidrometeorológicos extremos que experimentamos con mayor frecuencia e intensidad se habrán normalizado; cerca de un millón de especies estarán extintas o en peligro de extinción; dos tercios de la población vivirá en condiciones de estrés hídrico; se incrementará la pobreza, las desigualdades, la violencia y nos alejaremos de la paz y justicia social. Es otras palabras, todo se dirigirá en sentido opuesto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que los países acordamos en 2015 (PNUMA, 2021).

Se estima que en 2050 la población de México será de aproximadamente 148 millones de personas (Conapo, 2020), de las cuales 125 millones vivirán en ciudades. Superar las condiciones de pobreza en las que vive actualmente una gran cantidad de personas (más de 50 millones, Coneval 2020), atender la demanda de cerca de 20 millones de personas adicionales y de una clase media creciente, va a generar una mayor presión sobre los ecosistemas naturales y el ciclo hidrológico. La población urbana, debido a su cantidad, a sus patrones de consumo y dependencia en los servicios ecosistémicos, es la que genera las mayores presiones sobre los ecosistemas. Por lo tanto, es esencial para

el bienestar social garantizar que dichos ecosistemas se mantengan saludables en el largo plazo.

La pregunta es ¿estamos haciendo lo necesario para alcanzar el escenario deseado? La respuesta simple es no. Pasan las décadas y las condiciones para revertir las tendencias de deterioro no solo no cambian sino que se agudizan, se incrementa el impacto ambiental y con ello la pobreza. Sin embargo, no es por falta de capacidades humanas ni de recursos naturales o económicos, sino por falta de voluntad para asumir los costos a corto plazo al enfrentar los retos de largo plazo. Por lo tanto, si es un asunto de voluntad política y planeación, los problemas tienen solución.

Explorar el futuro de nuestra naturaleza y su impacto en las condiciones de vida, a partir de la evidencia científica acumulada, y definir los posibles escenarios en México, nos ayuda a trazar las posibles rutas hacia el desarrollo sustentable.

Existen tres retos relacionados con el funcionamiento de la naturaleza que debemos enfrentar de manera impostergable: mantener la integridad y el funcionamiento de los ecosistemas naturales, preservar el ciclo hidrológico y recuperar la estabilidad química de la atmósfera para detener el cambio climático. Los dos primeros están en el ámbito nacional y el tercero depende de la colaboración mundial. Falta el análisis de un cuarto elemento natural, el suelo, cuyo estudio es una tarea pendiente a falta de información y de políticas públicas.

En este texto se analizan los tres cambios globales ambientales que se relacionan con los retos mencionados: la pérdida de biodiversidad, la disminución de la disponibilidad de agua dulce y el cambio climático. Para abordar cada tema, se presenta un breve contexto de la situación actual a nivel global y nacional, algunas de las proyecciones futuras si continúan las mismas tendencias, así como la posibilidad de un futuro sustentable si se implementan acciones para cambiar el rumbo. En la parte final del capítulo, se analizan los requisitos necesarios para alcanzar los escenarios deseables.

Pérdida de biodiversidad

En general, las sociedades humanas modernas, especialmente las urbanas, no son conscientes de la dependencia que tenemos los humanos sobre la biodiversidad para nuestro bienestar. Por el simple hecho de

haber evolucionado bajo las mismas fuerzas naturales que todos los demás seres vivos, tenemos las mismas funciones vitales y dependemos de la biodiversidad para obtener nuestra alimentación, el agua y el aire que respiramos. La biodiversidad es el sustento de nuestras vidas y es crucial que los ecosistemas se mantengan sanos.

El cambio de uso de suelo, la sobreexplotación de especies, la contaminación, la introducción de especies invasoras y el cambio climático, son consecuencias de la actividad humana que provocan una profunda alteración en el funcionamiento y composición de los ecosistemas naturales. Estas acciones han llevado a cientos de miles de especies al borde de la extinción. Aproximadamente el 75 % de la superficie terrestre habitable para la especie humana, y el 66 % de los océanos están significativamente impactados por la humanidad. Solo una cuarta parte de la superficie terrestre, ubicada en regiones secas, frías o montañosas, así como las áreas naturales protegidas, está poco intervenida (PNUMA, 2021).

La mitad de la superficie terrestre ha sido transformada para la producción de alimentos, especialmente en las regiones tropicales. Se destina un 37 % de esta área únicamente para la cría de ganado. Como resultado, el 60% de la biomasa total de los mamíferos en el planeta corresponde a los domesticados, el 35 % a los humanos y solo un 5 % a mamíferos silvestres. En el caso de los recursos marinos, para el año 2015, aproximadamente un tercio de las existencias globales estaban sobreexplotadas, mientras que el 60 % estaba en su límite de explotación (PNUMA, 2021).

Estas transformaciones han provocado que cerca de medio millón de especies terrestres vivan en hábitats insuficientes para su supervivencia a largo plazo, lo que sugiere que más del 20 % de la biodiversidad de plantas y animales estará en peligro de extinción para el año 2100.

La evidencia científica asevera que la integridad de la biósfera está seriamente comprometida, situación que se ha acelerado desde la segunda mitad del siglo XX (PNUMA, 2021). Las consecuencias de que estas tendencias continúen son inimaginables para el funcionamiento de los ecosistemas naturales, del bienestar humano y de la vida misma.

En el territorio mexicano se encuentra aproximadamente el 10 % de las especies, lo que lo convierte en un país megadiverso. Debido a esta situación, tenemos una gran responsabilidad tanto hacia el futuro de la población nacional como hacia el resto de la humanidad y la vida en el planeta, para conservar la biodiversidad y la integridad de sus muy diversos ecosistemas y servicios ecosistémicos.

A pesar de que se han establecido políticas y programas con este propósito, y se han aplicado durante casi 30 años con altibajos, aun no se han logrado integrar de manera transversal en las estrategias de desarrollo nacional. Como consecuencia, la biodiversidad sigue experimentando un declive preocupante.

Transformar los ecosistemas sin evaluar adecuadamente sus consecuencias nos llevará inevitablemente al aumento de las desigualdades y la pobreza como la historia ha demostrado repetidamente.

México ha deforestado aproximadamente 50 % de los ecosistemas terrestres debido a la producción de alimentos, asentamientos humanos e infraestructura. Los bosques tropicales y templados son los más afectados, han perdido 70 % de su distribución original. Según datos de Conafor (2022), entre 2001 y 2021 se perdieron en promedio 209 000 hectáreas al año: 74 % se destinó a pastizales y 21 % a agricultura. La deforestación sigue concentrándose principalmente en los bosques tropicales húmedos, especialmente en la Península de Yucatán y Chiapas.

La biodiversidad acuática también está amenazada principalmente por la sobreexplotación de especies por las pesquerías. Se estima que 86 % de las pesquerías marinas se encuentran en categoría de máximo rendimiento o ya sobreexplotadas. En el caso de las aguas continentales, el impacto además se produce por el desvío de ríos, su represamiento, la desecación de humedales, la contaminación y la introducción de especies invasoras.

La necesidad del país para producir alimentos y construir infraestructura no se cuestiona, el problema radica en la forma insustentable en la que se ha llevado a cabo, pues para incrementar la producción se abusa de agroquímicos, o de la apertura de nuevas tierras, lo cual agrava la contaminación, erosión y deforestación.

Considerar al campo mexicano únicamente como productor de alimentos ha llevado a los ecosistemas naturales a su deterioro actual. El campo, sin duda, cumple esta función pero va más allá de eso: es el espacio en donde se encuentran todos los ecosistemas naturales que proporcionan beneficios esenciales para la vida de la población humana, tanto urbana como rural, y para todos los seres vivos como ya se comentó anteriormente. Sin embargo, la mayoría de las políticas de desarrollo rural se centran únicamente en sistemas de producción de alimentos que terminan destruyendo los servicios ecosistémicos.

Aunque se estima que para 2050 la población urbana mexicana representará más del 85 % del total, en números absolutos es probable

que haya una cifra similar a la actual de población rural, alrededor de 20 millones de personas. Sin embargo, lo que será muy diferente si las tendencias continúan como están, es la calidad de los ecosistemas naturales y la disponibilidad de recursos para atender el desarrollo y la composición de la población rural.

Otro elemento importante para considerar es que prácticamente todo el país se encuentra bajo algún tipo de régimen de propiedad (ejidal, comunal o de pequeña propiedad). Ya casi no existen terrenos nacionales en los que el Estado pueda preservar los grandes espacios naturales necesarios para la generación de servicios ecosistémicos sin enfrentar conflictos. Por lo tanto, los campesinos no solo actúan como agricultores, sino que también son los custodios del patrimonio natural nacional.

Sin embargo, las políticas de desarrollo rural no se enfocan a que los campesinos desempeñen el papel de custodios, lo cual se agrava por el hecho de que la juventud y la mayoría de las mujeres solo tienen derecho a la tierra por herencia. Los que no heredan carecen de oportunidades de empleos e ingresos y, con mucha frecuencia, se ven obligados a migrar desarraigándose de sus comunidades y familias.

Los jóvenes, aunque quisieran conservar los ecosistemas de sus comunidades, pues en ellos ven el futuro, no tienen los mecanismos legales para hacerlo, ni los programas de apoyos productivos y subsidios están dirigidos a ellos ni a esos propósitos. El campo sin políticas integrales deja a las comunidades solas y a su suerte ante el implacable aumento de las actividades ilegales y del crimen organizado.

México debe transformar su estrategia de desarrollo para las áreas rurales y adaptarla a las nuevas condiciones sociales y ambientales, de lo contrario el deterioro ambiental se agravará y las condiciones de pobreza empeorarán. Es erróneo pensar que optar por la conservación de los ecosistemas naturales y sus recursos frenará el desarrollo y bienestar de las comunidades, como muchas voces presagian; ambos objetivos son compatibles y deben conciliarse. Existen numerosas experiencias que demuestran su viabilidad pero, irresponsablemente, el gobierno no las adopta para convertirlas en políticas públicas. Por ello, un cambio de rumbo no solo es indispensable, sino también urgente; incluso, habrá que pensar en una nueva reforma agraria, incluyente, justa y sustentable, que integre las condiciones naturales.

La estrategia para alcanzar el desarrollo rural sustentable en 2050 debe ser diseñada y construida con la participación activa de los actores

involucrados: indígenas, campesinos ejidatarios y pequeños propietarios, jóvenes y mujeres rurales, comunidad científica, sociedad civil, sector privado. Se deben incluir las múltiples opciones de conservación y producción sustentable dentro de un gradiente de intervención en el territorio ante la lógica de armonizar los dos objetivos loables, viables y necesarios: conservación de los ecosistemas naturales y bienestar de la población. Esta estrategia debe abarcar desde espacios con la mínima intervención posible hasta espacios transformados para la producción, siempre bajo sistemas sustentables que se adapten a las distintas condiciones ambientales y sociales, y mediante un proceso de ordenamiento territorial a escala regional y comunitaria.

En las regiones estratégicas del país, por su biodiversidad y servicios ecosistémicos, deberían aplicarse las políticas que conservan la biodiversidad con la menor intervención posible como son, principalmente, las áreas naturales protegidas, así como los incentivos económicos de pago por servicios ambientales o de bonos por la captura de carbono.

Las áreas naturales protegidas existentes deben consolidarse para eliminar los conflictos que persisten por una mala gestión. Esto puede lograrse mediante programas de manejo consensuados, asignación de recursos económicos para fomentar acciones de conservación y sistemas productivos sustentables, así como novedosos mecanismos de gobernanza incluyentes y representativos.

Estos tres instrumentos de política pública han demostrado sus ventajas, pero es necesario fortalecerlos y otorgarles una mayor prioridad en las políticas ambientales para lograr una conservación efectiva de la biodiversidad y el bienestar de las comunidades involucradas.

Para las áreas con cobertura vegetal que puede ser moderadamente intervenida, existen otros instrumentos de política que promueven el manejo sustentable de la biodiversidad y que deben ser impulsados con acompañamiento y financiamiento suficiente. Estos instrumentos incluyen el manejo forestal sustentable, las unidades de manejo para la conservación de la vida silvestre (conocidas como UMA) y el ecoturismo.

Los dos primeros instrumentos están regulados en la legislación y requieren de planes de manejo, permisos, seguimiento, capacitación, organización y creación de empresas para la comercialización de sus productos. Cuando se implementan adecuadamente, han demostrado ser exitosos, como se ha observado en Oaxaca, Quintana Roo y Chiapas, ejemplos que podrían ser extendidos a muchas otras regiones.

El caso del ecoturismo es una actividad que, para ser sustentable, requiere del involucramiento directo de los dueños de la tierra, de un compromiso hacia la conservación y de regulación, fomento y acompañamiento por parte de las autoridades y organizaciones civiles.

En las áreas transformadas de estas regiones prioritarias por su biodiversidad, que están ocupadas por sistemas agropecuarios, es necesaria la reconversión productiva mediante la implementación de prácticas como agricultura regenerativa, ganadería sustentable, agroforestería y otros sistemas sustentables diversificados que mejoren la productividad y recuperen algunos servicios ecosistémicos, como la filtración de agua y la mejora del suelo. Las intervenciones dependerán del nivel de degradación de los sistemas.

Además, se debe trabajar en la restauración de ecosistemas estratégicos, como riberas y humedales, para conectar áreas bien conservadas y así recuperar la conectividad biológica y ecológica. Esto debe surgir de un proceso de planeación territorial con criterios ecológicos y socioeconómicos para construir corredores.

Para 2050, un modelo de desarrollo rural sustentable con estos rasgos permitiría conservar la mayor parte del patrimonio natural remanente en el país, atender el bienestar de la población que lo habita y garantizar el derecho fundamental a un medio ambiente sano. Quizá esta visión también será predominante en el mundo, ya que para mediados de siglo seguramente se valorará más el papel de la naturaleza para el bienestar de la humanidad y México es uno de los pocos países privilegiados que aún cuenta con una amplia diversidad natural y cultural.

Disminución de la disponibilidad de agua dulce

La intervención humana sobre el ciclo hidrológico ocurre en sus múltiples fases. Por ejemplo, las presas desvían el flujo de los ríos y la deforestación afecta los escurrimientos, la filtración del agua y la evapotranspiración. Además, los acuíferos se sobreexplotan para la irrigación agrícola y el abasto urbano y los ríos se utilizan para transportar desechos urbanos, agrícolas e industriales. Todo esto provoca que el agua dulce limpia empiece a ser un recurso escaso y, ante el incremento de la población, lo será aún más si las tendencias de uso no cambian. Ante este escenario se pronostica que para el 2050 la demanda mundial de agua se incrementará en 55 % por el uso indus-

trial, doméstico y por las termoeléctricas y que 60 % de la población pudiera llegar a vivir en condiciones de estrés hídrico, con las consecuentes afectaciones de salud pública, el incremento de conflictos y la desestabilización social; todo esto agravado por los efectos del cambio climático (Chunyang *et al.*, 2021).

Una causa subyacente a estos impactos es que el agua se concibe y gestiona como un recurso económico y social necesario para el desarrollo y el bienestar de las personas, que sin duda lo es, pero sin asumir que es un elemento esencial de los ecosistemas y que es renovable solo en la medida de que estos ecosistemas sigan existiendo y funcionando de manera sana. Es común aún escuchar voces entre los ingenieros dedicados a las obras de infraestructura hidráulica que el agua que llega al mar sin ser utilizada es un desperdicio, lo cual es una falacia, pues se trata precisamente del agua que mantiene funcionales a los ecosistemas.

Esta visión, aún predominante, provoca que los caudales ecológicos que alimentan a todos los ecosistemas naturales no se respetan. Richter *et al.* (2012) señalan que cerca de 80 % del flujo natural debe ser mantenido como caudal ecológico; aunque en algunas cuencas de importancia estratégica por su biodiversidad y servicios ecosistémicos el caudal debe ser aún mayor, como es el caso de la cuenca del río Usumacinta en México. De la misma manera, es necesario mantener el balance de los acuíferos limitando el uso de agua subterránea a solo una fracción de la recarga natural (Pedroza, 2020). En la medida en que este enfoque no cambie, la demanda de la población actual, aumentada por la población en condición de rezago y más la que se añadirá en las siguientes décadas, llevará al agua dulce a su límite, provocando una situación de alto riesgo para el desarrollo y bienestar humano y para la biodiversidad.

El acceso al agua para las personas está lleno de contradicciones e inequidades: excesos de agua en algunas regiones que contrastan con la escasez de otras; derroche del recurso por algunos sectores mientras que otros apenas tienen lo indispensable para su supervivencia; competencia por el destino de uso entre la demanda urbana, agrícola e industrial y entre habitantes de la parte alta de las cuencas y los que viven cuenca abajo; desigualdades entre los que contaminan y los que sufren de la contaminación; contradicciones entre la conservación de los ecosistemas naturales, la producción de alimentos y el desarrollo; injusticia de quienes viven en el presente con los que vienen en el futuro.

En México, la cantidad de agua dulce disponible para el bienestar de las personas y para el desarrollo es suficiente en la actualidad, situación que puede cambiar si no se ajustan las políticas hídricas. El problema radica en la inadecuada visión y gestión del agua. Se estima que la disponibilidad natural media anual de agua, o agua renovable, es de 459 km³, cantidad suficiente para atender a la población nacional. Sin embargo, estos datos promedio no reflejan la realidad nacional, ya que la distribución natural del agua en el país es muy desigual, así como lo es también el grado de desarrollo regional y la ocupación territorial.

En la región centro, norte y noroeste, que abarca alrededor de dos terceras partes del territorio nacional y en donde dominan los climas áridos y semiáridos, escurre 32 % de las aguas superficiales y, por lo tanto, los ecosistemas que allí se desarrollan son los desiertos, los semidesérticos, o las selvas muy secas. En esta región se ubica 77 % de la población nacional y se concentra 86 % del producto interno bruto. En contraste, en la zona sur y sureste, escurre 68 % del agua superficial y los climas cálido-húmedos permiten la presencia de las selvas tropicales húmedas. En esta región se ubica solo 23 % de la población y se genera 14 % del PIB.

Esto implica que la disponibilidad media de agua por habitante al año en la primera región sea de 2 000 m³, en contraste con la segunda que llega a ser de más de 14 000 m³. Más evidente aún es la diferencia entre entidades federativas, por ejemplo, Tabasco recibe 13 veces más precipitación que Baja California Sur. Por esta razón en el centro y norte del país se utiliza el agua de los acuíferos para compensar el déficit, lo que ha llevado a la sobreexplotación de la mayoría de ellos.

Debido a estas desigualdades naturales, sociales y económicas, la región centro, norte y noroeste enfrenta un índice de presión considerable (disponibilidad natural de agua entre el número de habitantes) alcanzando un 44 %. Según los estándares de Naciones Unidas esto es considerado como una presión alta, lo que requiere de una administración cuidadosa y urgente. Algunas entidades federativas como Tabasco y Chiapas utilizan menos del 1 % del agua total disponible, mientras que otras, como la Ciudad de México, utilizan más del 100 %. En 2006 se estimó que 15 % del volumen de agua utilizada fue no sustentable y más de la mitad proviene de acuíferos. Si las tendencias actuales se mantienen se estima que para el año 2030 el volumen no sustentable se incremente a 30 % (Fundación Río Arronte, 2020).

Las tendencias actuales de consuno de agua están llevando al país a una situación de escasez severa. Según los datos oficiales de la

Comisión Nacional del Agua, en el año 2017 el país utilizaba 76 % del agua disponible para usos agrícolas (de la cual se desperdicia 60 %); 15 % se destina al abastecimiento público, 4 % al industrial y 5 % para producir energía eléctrica excluyendo la hidroeléctrica que no es un uso consuntivo.

A esta situación hay que sumar el rezago de la inversión en infraestructura. Por ejemplo, aún existen nueve millones de personas sin acceso a agua segura para la salud, solo se sanea 44 % de las aguas residuales y el 54 % de las aguas negras se descargan en ríos y arroyos (Conagua, 2017). Esta razón, aunada a la disposición de residuos provenientes de las actividades domésticas, agropecuarias o industriales, y los residuos peligrosos, ha provocado que 70 % de los cuerpos de agua dulce en México estén con algún grado de contaminación.

En 2016, Conagua estimaba que manteniendo el ritmo de inversiones en tratamiento de agua que hubo entre 2006 y 2015, sería posible tratar el 90 % del caudal equivalente al de 2017, pero esto se extendería hasta 2031. Es relevante señalar que esta estimación no consideraba el incremento de los caudales de aguas negras (Conagua, 2016).

Sin embargo, el ritmo de inversión federal para atender la infraestructura de agua potable, alcantarillado y tratamiento de agua ha disminuido debido al recorte presupuestal que año con año sufre la Conagua desde 2015. Esta situación dificulta alcanzar el acceso universal al agua potable y saneamiento adecuado, como lo plantea el Objetivo de Desarrollo Sostenible 6 (ONU, 2015). Cada retraso en las inversiones anuales aumentará la brecha afectando la calidad de vida y el medio ambiente y dificultando la reversión de los problemas.

A pesar de las dificultades señaladas, lo más difícil está resuelto: el volumen de agua disponible del país aún es suficiente para mantener el caudal ecológico, brindar bienestar a la población y atender el desarrollo. Los problemas surgen por la falta de planeación, lo cual estamos a tiempo de modificar.

Una política hídrica con enfoque integrado de sustentabilidad, basada en acciones urgentes y sostenidas (ver recuadro 4.1) para aumentar la oferta de agua, disminuir la demanda y mantener ecosistemas sanos, podría cambiar el rumbo y permitir que en 2050 México cuente con cuencas equilibradas, limpias y acuíferos no sobreexplotados. Así, el Estado podría cumplir con el derecho humano al acceso, disposición y saneamiento del agua para toda la población, además de estar preparado ante eventos hidrometeorológicos extremos.

Recuadro 4.1. Medidas para una política hídrica integral y sustentable

- ▶ Garantizar el funcionamiento saludable del ciclo hidrológico y de los ecosistemas en cada cuenca, midiendo los caudales ecológicos y protegiéndolos mediante las reservas de agua.
- ▶ Reducir la extracción de agua de los acuíferos hasta alcanzar niveles compatibles con su recarga.
- ▶ Incrementar la construcción de pozos de absorción en las zonas altas y medias de las cuencas para mejorar la filtración del agua de lluvia.
- ▶ Promover sistemas de riego modernos para evitar desperdicios y ajustar el marco legal de las concesiones para prevenir el acaparamiento y derroche de agua.
- ▶ Eliminar los subsidios a la electricidad para el bombeo de agua para riego y establecer cobros por el agua extraída para fomentar su uso eficiente.
- ▶ Separar el drenaje fluvial y del drenaje de aguas servidas para preservar la calidad del agua e incrementar la disponibilidad.
- ▶ Aumentar la infraestructura para el abastecimiento de agua potable, alcantarillado y tratamiento, buscando alcanzar una cobertura universal.
- ▶ Promover la reutilización del agua para diferentes actividades productivas, incluido el consumo humano.
- ▶ Propiciar el ordenamiento territorial, evitando asentamientos humanos en zonas inundables y estableciendo sistemas de alerta temprana ante fenómenos hidrometeorológicos extremos.
- ▶ Medir y evaluar de manera constante la calidad del agua y los flujos, para adaptar las políticas a las condiciones cambiantes debido al cambio climático y el crecimiento poblacional.
- ▶ Incentivar masivamente el ahorro de agua y prevenir fugas en sectores industriales, domésticos y agrícolas.
- ▶ Implementar una estrategia de adaptación al cambio climático para crear las capacidades ante la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos extremos, involucrando a todos los actores y niveles de gobierno en esta corresponsabilidad.

En resumen, preservar el ciclo del agua, protegiendo y restaurando los ecosistemas naturales y utilizando solo el volumen de agua esencial para garantizar la integridad de los ecosistemas, es una prioridad. Para lograrlo, se requiere una gestión integral y sustentable basada en medidas concretas y adaptativas.

Cambio climático. Mitigación y adaptación en México

Los informes científicos sobre la situación de cambio climático global aseveran que algunos cambios ya son inevitables e irreversibles. El último informe del IPCC (2023) reitera que a finales de siglo, de seguir las

tendencias actuales, la temperatura promedio de la superficie terrestre podrá superar los 3 °C, con resultados catastróficos inimaginables. Sin embargo, también señala que el incremento puede limitarse con “reducciones profundas, rápidas y sostenidas de las emisiones de gases de efecto invernadero”. Es decir, la ciencia plantea que aún estamos a tiempo de evitar escenarios catastróficos, siempre y cuando estemos dispuestos a dejar de hacer más de lo mismo.

Cumplir con el compromiso del Acuerdo de París de no superar los 2 °C implica que la inflexión en las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) tendrán que ocurrir en 2030 para reducirse a la mitad en 2050 y a 70 % en 2100. Sin embargo, alcanzar la ambición de no rebasar los 1.5 °C implica que dicha inflexión ya hubiera ocurrido y que en 2070 se alcance una economía neutra en carbono, para lo cual, como señala la Iniciativa Climática de México (ICM, 2021), llevamos un retraso muy importante en el mundo.

Evaluar los impactos del calentamiento global en México es una tarea incierta, tal y como lo señalan Montero y Andrade (2015), debido a que las proyecciones de los diferentes modelos varían ampliamente. A grandes rasgos se puede desprender del texto de estos autores que México tendrá condiciones más cálidas (posiblemente más que el promedio mundial) y más secas, ya que, a pesar del aumento de la precipitación en algunas regiones, esta no compensará la evapotranspiración potencial. La expresión de esta variabilidad será distinta entre regiones. Según los distintos modelos de mayor o menor reducción de gases efecto invernadero globales que analizan estos autores, México podría tener los siguientes escenarios para la segunda mitad del presente siglo:

- ▶ Podría incrementarse la temperatura en la zona norte entre 2.4 y 5.4 °C, en la zona centro entre 1.6 y 3.6 °C (algunos modelos señalan hasta 5 °C), y en la zona sur entre 1.8 y 2.9 °C.
- ▶ En la península de Yucatán la temperatura se incrementará más en la temporada de lluvias que en la de secas.
- ▶ El mayor decremento de precipitación podrá presentarse en la península de Baja California (hasta 30 %) y, en general, en el noroeste.
- ▶ Se incrementará la variabilidad de la precipitación en el suroeste.
- ▶ En algunas partes del noreste se proyecta un aumento en las precipitaciones de verano.
- ▶ Los eventos de sequía podrán incrementarse en duración, magnitud y frecuencia.

Los GEI que emite el país anualmente lo colocan en el decimocuarto lugar a nivel mundial (aporta el 1 % de los GEI globales). Sin embargo, México, junto con todos los países, tiene la responsabilidad ineludible de realizar su mejor esfuerzo para reducir dichas emisiones. Además, las acciones para reducir la emisión de GEI redundan de manera positiva en la agenda de sustentabilidad del desarrollo nacional, pues ataca las causas de degradación y contaminación. Asimismo, el país debe colocar grandes esfuerzos en la agenda de adaptación al cambio climático, ya que, debido a su localización geográfica en el trópico y entre dos océanos, así como a su accidentado relieve, lo convierten en el país 95 de 181 más vulnerable, con cerca de 85 millones de personas asentadas en sitios de alta y muy alta vulnerabilidad; aproximadamente 59 % de los municipios presentan muy alta y alta vulnerabilidad al cambio climático (ICM, 2021).

En 2019 México emitió 737 millones de toneladas de dióxido de carbono equivalente (MtCO_{2e}) y absorbió en los sumideros naturales 202 MtCO_{2e} arrojando un balance de 535 MtCO_{2e} (SEMARNAT-INECC, 2022). La principal fuente de emisión proviene de la quema de combustibles fósiles para el sector energético (63.5 %) especialmente para la generación de electricidad y para el transporte. Las actividades de agricultura, silvicultura y uso de suelo aportan 19 % de los GEI (sobre todo por la fermentación entérica y gestión del estiércol del ganado, la aplicación de nitrógeno por fertilizantes y la deforestación). El 10 % lo aportó el sector industrial (más de la mitad por parte de la industria minera) y el sector residuos aportó 7.4 % (descomposición de los residuos sólidos y el tratamiento y eliminación de las aguas residuales).

Se estima un incremento de las emisiones en los siguientes años debido fundamentalmente a la continuación de la quema de hidrocarburos para el transporte y la electricidad. De continuar estas tendencias el país no podrá cumplir las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC) comprometidas en el Acuerdo de París.

Sin embargo, hay un enorme potencial para reducir emisiones de GEI implementando acciones urgentes que están al alcance de la tecnología y capacidad económica del país en el sector de electricidad, transporte, industrial, en el manejo de residuos, en la agricultura y uso del suelo, y en la eficiencia energética (ver recuadro 4.2.).

En la agenda de adaptación al cambio climático México se propone como objetivo principal para 2030 reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia de la población, de los ecosistemas y de los sistemas productivos ante los efectos del cambio climático mediante la protec-

ción ante los fenómenos hidrometeorológicos extremos; contar con un sistema de alerta temprana y gestión de riesgos; alcanzar la tasa cero de deforestación; planeación territorial y gestión de riesgos; reforestar las cuencas altas, media y bajas; tratamiento de aguas residuales urbanas e industriales; incrementar la conectividad ecológica; seguridad de infraestructura estratégica; regulación de uso de suelo en sitios de riesgo; gestión integral de cuencas; gestión integral del agua en sus diferentes usos; incorporar criterios de cambio climático en programas agrícolas y pecuarios. Se trata de una lista acertada de objetivos, que coinciden con otros retos analizados, pero cuyos avances son muy precarios.

Es importante señalar que las medidas que deben implementarse deben considerar los impactos que puedan tener en los sectores más vulnerables, ajustarse y aplicarse paulatinamente para garantizar una transición justa e incluyente.

México no va a alcanzar en 2030 su compromiso establecido en el Acuerdo de París, ni en mitigación ni en adaptación, dado el rezago acumulado en el emprendimiento de las acciones que desde hace más de una década ya eran urgentes. Sin embargo, con un cambio significativo en la política energética y de conservación de ecosistemas alineada a la política de cambio climático, el país se puede orientar seriamente hacia una economía neutra en carbono y para el 2050 haber logrado avances sustantivos.

Recuadro 4.2. Medidas de mitigación que permitiría alcanzar una reducción de emisiones hasta 30 % para 2030 (ICM, 2021)

- ▶ En el sector de electricidad y eficiencia energética: incrementar la capacidad de generación de energía solar y eólica; limitar la instalación de nuevas centrales eléctricas basadas en gas natural; retirar progresivamente todas las termoeléctricas que operan con combustóleo y con carbón; escalar la instalación de energía solar en los hogares y ejidos; reducir las pérdidas en la red eléctrica y expandirla; sustituir el alumbrado público por luminarias LED de calentadores de gas licuado a solares; mejorar el sistema de bombeo de aguas de irrigación.
- ▶ En el sector de transporte: priorizar el transporte colectivo frente al privado; salida acelerada del mercado de camionetas SUV de 6 y 8 cilindros e incremento de vehículos híbridos; electrificación de la flota vehicular; promover la movilidad activa y no motorizada.
- ▶ En el sector de la industria: uso de combustible alternativo en la producción de cemento; programas de eficiencia energética, y reciclaje de materiales y economía circular. En la industria de petróleo y gas se requiere reducir el venteo y quema de gas natural y las emisiones fugitivas de metano, así como incrementar las inversiones de cogeneración en Pemex.
- ▶ Residuos: aprovechamiento de gas en plantas de tratamiento de aguas residuales y en rellenos sanitarios.
- ▶ En el sector de agricultura, silvicultura y uso de suelo: detener la deforestación; protección, usos sustentable y restauración de ecosistemas forestales; plantaciones agroforestales; sistemas agrícolas y ganaderos sustentables, con control de uso de fuego, agroquímicos y manejo de excretas.

Transformaciones para alcanzar en 2050 la sustentabilidad del desarrollo en México

El país, durante un poco más de tres décadas, ha ido creando las capacidades necesarias para enfrentar los retos mencionados en los apartados anteriores; si bien avanzó en la dirección correcta, no lo hizo a la velocidad necesaria. Además, en el último quinquenio, la falta de voluntad política para impulsar la política ambiental y de sustentabilidad del desarrollo ha frenado los avances e incluso generado retrocesos.

Avances, retrocesos y pendientes

Desde 1987 se fue consolidando un marco legal sólido que incluye el nivel constitucional, los tratados multilaterales firmados por México, las diversas leyes, reglamentos y normas en materia de biodiversidad, cambio climático, residuos y agua. Aunque la legislación tiene aún omisiones y es perfectible, es un marco suficiente y moderno; pero el principal

problema es que no se cumple, la autoridad encargada de la vigilancia y aplicación de la ley (Procuraduría Federal de Protección al Ambiente) está muy debilitada.

A partir de la década de 1990 se crearon nuevas instituciones que integraron los sectores de uso de recursos naturales con las políticas ambientales, primero la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, después la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como varios órganos desconcentrados o descentralizados que fueron consolidando las políticas de biodiversidad, forestales, de cambio climático y de agua como son la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, la Comisión Nacional Forestal, el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Las políticas, programas e instrumentos ambientales proliferaron con una visión más integral entre sectores con consideraciones para el bienestar social. Destaca la Estrategia Nacional de Cambio Climático y su programa especial y la Estrategia Nacional de Biodiversidad y sus correspondientes estrategias en las entidades federativas.

Desafortunadamente, la presente administración retiró el interés por el tema ambiental, las políticas públicas y programas quedaron relegados, varias instituciones se transformaron disminuyendo su jerarquía y eliminando personal especializado, la normatividad se incumplió por parte del gobierno federal y se recortó el presupuesto. Esta situación hace mucho más complejo el cumplimiento de metas hacia la sustentabilidad del desarrollo.

Por otro lado, dado el carácter interconectado del cambio climático, la pérdida de biodiversidad y el ciclo hidrológico, estos problemas globales deben abordarse de manera conjunta y diseñar soluciones que abonen simultáneamente a todos los retos maximizando las sinergias. Las políticas aisladas para enfrentar cada tema no permiten una solución de raíz; podrían mejorar algunos de los objetivos, pero a costa de impactar negativamente en otros. Es decir, una acción positiva pero aislada en materia social puede tener efectos negativos en la conservación de la biodiversidad o viceversa, y esto dependerá de la condición social y ambiental específica. Además, no puede haber políticas homogéneas para todas las regiones, siendo otro reto la planificación regional y los nuevos mecanismos de gobernanza que garanticen la evaluación, seguimiento, transparencia y capacidad de adaptación

Nuevas políticas integrales

Alcanzar las metas aspiracionales de la legislación mexicana en relación con la sustentabilidad de desarrollo, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, los compromisos multilaterales de los múltiples tratados firmados por México, y que en 2050 el país tenga un patrimonio natural sano y su población haya alcanzado el bienestar y viva fuera condiciones de riesgo, implica un cambio de paradigma hacia un nuevo curso de desarrollo con sustentabilidad y que debe ser diseñado con una visión integral.

Una nueva estrategia debe considerar principios rectores que limiten el crecimiento económico en el marco de los umbrales planetarios. Ello requiere una economía neutra en carbono, la modificación de patrones de consumo hacia una baja demanda de agua, energía, materias primas y biodiversidad, la mejora de los sistemas productivos con tecnologías armónicas con los sistemas naturales y la alineación de todas las acciones para resolver los problemas en todas sus dimensiones.

Con respecto a las interacciones de los tres retos que hemos analizado se requiere diseñar políticas integrales sobre los siguientes temas:

- ▶ *Política de conservación de los ecosistemas naturales.* Mantener en el largo plazo 50 % del territorio nacional con sus ecosistemas naturales en buen estado, gestionados con políticas de conservación y uso sustentable que preserven la diversidad biológica y cultural y garanticen el bienestar de las comunidades que lo habitan, alcanzando la meta de cero deforestación.
- ▶ *Política alimentaria sustentable* que refleje la diversidad cultural y natural del país, atienda las necesidades de una creciente población urbana y respete las condiciones específicas de cada una de las distintas zonas rurales. Disminuir el consumo de recursos, insumos y productos cárnicos. Liberar superficie ganadera para su restauración y cultivos básicos. Destinar la proteína animal marina para el consumo humano (no para el ganado), entre otras medidas.
- ▶ *Política energética sustentable* basada en fuentes renovables, seguras y limpias, que no afecte la viabilidad de otros sistemas naturales, atienda las necesidades de toda la población y sea el motor de una economía con cero emisiones netas de gases de efecto invernadero.

- *Política hídrica sustentable.* Un sistema hídrico basado en la capacidad de cada cuenca, que reserve el caudal ecológico (al menos el 80 %), garantice el acceso a agua limpia para todos, equilibre el uso de agua en la agricultura e industria bajo criterios de renovabilidad.

A su vez, la articulación de estas políticas lleva al fortalecimiento del enfoque que en las siguientes décadas podría predominar de *Una sola salud* que ha impulsado la ONU y que implica atender de manera conjunta la salud humana, la animal y la de los sistemas biofísico-químicos planetarios.

Nuevas capacidades

Las transformaciones mencionadas requieren, entre otros aspectos, un fuerte impulso en la innovación, aprendizaje, colaboración, multilateralismo, adaptación de las estructuras de gobernanza, políticas, nuevos modelos empresariales, investigación científica y educación.

Si bien, como se dijo anteriormente, el país cuenta con capacidades sólidas en materia ambiental, no son suficientes para la gestión y regulación de las políticas integrales mencionadas. Ello implicará un rediseño interinstitucional capaz de gestionar las políticas sectoriales de manera coordinada a partir del entendimiento integral del problema y el diseño de una estrategia integral. Existen diversos esquemas que pueden ser adecuados como el caso de comisiones nacionales, programas especiales, gabinetes específicos, consejos, entre otros. Se han experimentado varias de estas estructuras institucionales, pero la falta de voluntad política, liderazgo, permanencia de largo plazo y sustento legal no les ha permitido concretar los resultados necesarios. El Congreso de la Unión puede desempeñar un papel clave en el establecimiento de estas estructuras y en su evaluación y seguimiento. Además, será necesario armonizar la legislación a las nuevas circunstancias.

Otro tema esencial es que para la construcción, evaluación y seguimiento de estas políticas integrales y de largo plazo se requieren instancias de participación de todos los actores, tanto del gobierno como de las sociedades. Ello requiere del desarrollo de nuevas y novedosas estructuras de gobernanza. En el caso de Jalisco existe una experiencia exitosa, que se ha extendido a otras entidades federativas. Se trata de las Juntas Intermunicipales para el Medio Ambiente que son modelos de gobernanza territorial, establecidas por ley, que buscan un manejo

integral de los territorios a escala regional y generar una articulación de las políticas públicas en los tres órdenes de gobierno y entre los diferentes actores a nivel local (Gobierno de Jalisco, 2020).

Un elemento adicional es la institucionalización de mecanismos para que la información científica sea incorporada en la toma de decisiones del diseño, aplicación y evaluación de políticas, así como en la impartición de justicia, para que la generación de conocimiento no se rezague, además de fortalecer el sistema científico mexicano, el cual en los últimos años ha tenido desajustes intensos. De igual manera, la ciencia debe ser promovida desde temprana edad. Muchos esfuerzos incipientes fueron interrumpidos con altos costos para el futuro, pues quienes hoy se están formando serán los actores de las decisiones en 2050.

Aunque actualmente no existe una visión generalizada de que el futuro del país depende del estado de conservación de su patrimonio natural, es probable que en las siguientes décadas esta perspectiva se haya arraigado en la medida de que, por un lado, el deterioro ambiental se vuelva más evidente y, por otro, se fortalezca una nueva ética de relación con la naturaleza. Un cambio en la cultura y la conciencia puede llevar a alcanzar esta ambición.

A manera de cierre

Sin duda estas reflexiones son insuficientes para formar una propuesta más acabada de desarrollo sustentable nacional para 2050, ya que debe abordar no solo aspectos ambientales, sino también su articulación con lo social y económico. Esa es una tarea interdisciplinaria que se debe seguir construyendo. El objetivo de este artículo fue proporcionar elementos sobre tres retos que el gobierno actual eludió y que debe formar parte de la agenda central del siguiente gobierno.

Es importante destacar que ninguno de estos temas podrá avanzar sin una democracia fortalecida. Con una democracia frágil, el rumbo hacia 2050 es incierto. Como se ha reiterado en muchas ocasiones, no puede haber desarrollo sin sustentabilidad, a lo que habría que añadir que no puede haber sustentabilidad sin democracia y ciencia. Por lo tanto, de los ciudadanos depende el futuro que queremos construir.

Referencias

- CHUNYANG, H., Zhifeng, L., Jianguo, W., Xinhao, P., Zihang, F., Jingwei, L. y Brett, B. (2021). Future global urban water scarcity and potential solutions. *Nature Communications*, (12). <https://doi.org/10.1038/s41467-021-25026-3>
- Conafor (2022). *¿Qué es la deforestación?* <https://snmf.cnf.gob.mx/deforestacion/>
- Conagua (2016). *Estadísticas del agua en México 2016*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Comisión Nacional del Agua.
- Conagua (2017). *Situación del Subsector Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Comisión Nacional del Agua.
- Coneval (2020). *Medición de la pobreza*. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>
- Conapo (2020). *Proyecciones de la población de México y de las entidades federativas 2016-2050*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/487366/33_RMEX.pdf
- Fundación Río Arronte (2020). Programa Estratégico para la Gestión Sostenible del Acuífero del Valle de México. Fundación Río Arronte.
- Gobierno de la República (2014). *Compromisos de mitigación y adaptación ante el cambio climático para el periodo 2020-2030*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/162974/2015_indc_esp.pdf
- Gobierno de Jalisco (2020). *Juntas intermunicipales de medio ambiente en Jalisco*. <https://www.portalam biental.com.mx/politica-ambiental/20210820/inician-las-juntas-intermunicipales-de-medio-ambiente-en-jalisco>
- Iniciativa Climática de México (2021). *Contribuciones determinadas a nivel nacional. Una propuesta desde la sociedad civil para aumentar la ambición mediante un enfoque de justicia climática*. Iniciativa Climática de México .
- IPBES. (2019). El informe de la evaluación mundial sobre la diversidad biológica y los servicios ecosistémicos. Resumen para responsables de políticas. Secretaría del IPBES. https://www.ipbes.net/sites/default/files/2020-02/ipbes_global_assessment_report_summary_for_policymakers_es.pdf
- IPCC. (2023). Summary for policymakers. En *Climate change 2023: synthesis report. A report of the intergovernmental panel on climate change*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, H. Lee and J. Romero (eds.)]. https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf
- MONTERO, M. J. y Andrade, M. (2015). Cambio climático, proyecciones y predictibilidad. En *INECC: Reporte mexicano cambio climático*. Semarnat /inecc.

- OECD. (2013). *Water security for better lives*. OECD Studies on Water, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202405-en>
- ONU. (2015). Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>
- Naciones Unidas (2015). Acuerdo de París. https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf
- PEDROZO, A. (2020). *Perspectivas IMTA*, (13). doi.org/10.24850/b-imta-perspectivas-2020-1.
- PNUMA. (2021). *Hacer las paces con la naturaleza*. https://wedocs.unep.org/xmlui/bitstream/handle/20.500.11822/34949/MPN_ESSP.pdf
- RICHTER, B. D., Davis, M. M., Apse, C., y Konrad, C. (2012). A presumptive standard for environmental flow protection. *River Research and Applications*, 28(8), 1312-1321.
- SEMARNAT-INECC (2022). *Inventario nacional de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero*. <https://www.gob.mx/inecc/acciones-y-programas/inventario-nacional-de-emisiones-de-gases-y-compuestos-de-efecto-invernadero>
- STEFFEN, W., Richardson, K., Rockström, J., Cornell, S. E., Fetzer, I., Bennett, E. M., Biggs, R., Carpenter, S. R., De Vries, W., De Wit, C. A., Folke, C., Gerten, D., Heinke, J., Mace, G. M., Persson, L. M., Ramanathan, V., Reyers y Sörlin, S. (2015). *Planetary boundaries: guiding human development on a changing planet*, 347, Issue 6223. doi: 10.1126/SCIENCE.1259855
- UNAM y CNDH. (2018). *Estudio sobre la protección de los ríos, lagos y acuíferos desde la perspectiva de los derechos humanos*. Coordinación de Humanidades .

El medioambiente. Acciones hoy por un mañana posible

— Sergio Graf Montero
Eduardo Santana Castellón*

Introducción

Hay argumentos acerca de que existe una fatiga social, que paraliza a la sociedad, causada por los discursos catastrofistas, fatalistas y desesperanzadores sobre el futuro (Coffey *et al.*, 2021). Si bien se requieren perspectivas esperanzadoras y optimistas para enfrentar los problemas de deterioro socioambiental, las tendencias de los procesos del medioambiente han demostrado que, aunque algunas predicciones de colapsos no han ocurrido, nos hemos quedado cortos sobre los impactos negativos de estos procesos de deterioro. La problemática ambiental global está resultando ser, no solo más compleja e impredecible, sino también más alarmante de lo que estimábamos hace unos pocos años. Algunos ejemplos:

- ▶ En el mundo, 2 000 millones de personas carecen de agua potable salubre y 3 600 millones, prácticamente la mitad de la población mundial, utilizan unos servicios de saneamiento que no tratan los desechos humanos (ONU, 2023). Además, el número de habitantes de las ciudades que carece de agua potable gestionada sin riesgos casi se ha duplicado desde el año 2000 (ONU-Agua, 2021).
- ▶ Hemos sobrepasado seis de los nueve procesos que regulan la estabilidad y resiliencia del sistema ecológico planetario, incluyendo la integridad de la biodiversidad, la estabilidad climática, y los procesos biogeoquímicos del nitrógeno y del fósforo (Richardson *et al.*, 2023).
- ▶ Se estima que para 2050 posiblemente más de 200 millones de personas se verán obligadas a migrar por la degradación ambiental

* Agradecemos a Daniel Graf por su apoyo en la sistematización de información estadística. Patricia Vargas, Héctor Castañón, Socorro Vargas, Nanantli Romo, Juan Nepote, Néstor Platero y Víctor González proveyeron valiosos comentarios y apoyo en revisión de citas y textos.

(IOM, 2022). México es actualmente el corredor migratorio humano más grande del mundo (Gobierno de México, 2018).

- ▶ El sistema de corrientes marítimas del Atlántico norte, que distribuye la humedad, la energía y el calor planetario entre el ártico y el trópico, pudiera colapsar en este siglo, acelerando las transformaciones ambientales climáticas (Ditlevsen, 2023).
- ▶ Para 2050 pudiera haber más contaminantes plásticos que peces en los océanos, y recién se descubrieron microplásticos suspendidos en las nubes, lo que afectará procesos de precipitación. Los microplásticos ya están presentes en nuestro sistema sanguíneo (Pauly y Zeller, 2016; Leslie, *et al.*, 2022).
- ▶ Hemos reducido la biomasa de mamíferos silvestres en el mundo a solo 4 % del total. El 96 % restantes somos nosotros, nuestro ganado y nuestras mascotas (Bar-on *et al.*, 2018).
- ▶ Ya hemos rebasado las fronteras planetarias de sustentabilidad en la producción de productos noveles, incluyendo el plástico. La producción de plásticos aumentó un 79 % entre 2000 y 2015, y la masa total de plásticos en el planeta es dos veces el volumen de todos los mamíferos vivos. El 80 % de todos los plásticos que se han producido aún permanecen sin descomponer en el ambiente (Kaza *et al.*, 2018; Persson *et al.*, 2022).
- ▶ En Europa, donde existe la mejor información sobre las poblaciones de plantas y animales se calcula que están en riesgo de desaparecer el 27 % de las especies de plantas, el 24 % de las especies de invertebrados, y el 18 % de los vertebrados (Hochkirch *et al.*, 2023).
- ▶ Los problemas ambientales están afectando de forma significativa nuestra salud, nuestra seguridad, nuestra economía y nuestra organización social. El World Economic Forum en 2023 señaló que, en la siguiente década, seis de los diez principales riesgos para la economía son de carácter ambiental (WEF, 2023). La prestigiosa Escuela de Salud Pública T.H. Chan de Harvard recomendó seis acciones para prevenir pandemias como la de covid-19; cuatro fueron ambientales (Harvard, 2020). De forma inédita, más de 220 revistas científicas médicas del mundo publicaron un mismo editorial idéntico manifestando que el deterioro ambiental es un problema de salud pública humana (Atwoli *et al.*, 2021).

Pero no son solo especialistas internacionales quienes se alarman por el deterioro ambiental global. En Jalisco y específicamente en el Área

Metropolitana de Guadalajara (AMG), los problemas de gestión ambiental han generado reclamos ciudadanos y conflictos políticos, algunos con repercusiones internacionales. Algunos ejemplos son los siguientes: la contaminación del río Santiago y el lago de Chapala, y el daño que causa a la salud humana en lugares como Poncitlán y El Salto de Juanacatlán; el abastecimiento de agua al AMG vinculado con la inundación de poblados por presas y la pérdida de zonas de infiltración como en el Bajío; la verificación vehicular para reducir contaminación atmosférica; la gestión de desechos sólidos; los incendios forestales periurbanos como en el Bosque La Primavera; y el avance de la urbanización sobre áreas verdes urbanas y periurbanas. Podríamos mencionar más ejemplos a diferentes escalas, pero es claro que la problemática ambiental representa uno de los principales retos civilizatorios de este siglo.

Además de las consideraciones locales y globales antes descritas, la próxima administración estatal 2024-2030 del Gobierno del Estado de Jalisco coincidirá con los últimos seis años del Primer Periodo de Compromisos del Acuerdo de París, del cual México es signatario, y se enfrentará a la creciente obligación de rendir cuentas sobre el compromiso del país a la reducción para 2030 del 35 % de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) (CeIBA, 2023). Jalisco tendrá como reto principal el transitar a una economía más verde, baja en carbono y más justa. La futura administración requerirá implementar un ambicioso plan, sin precedentes en el estado, que aborde de manera efectiva, integral y profunda la mitigación y adaptación al cambio climático acorde a las demandas ciudadanas, a los diagnósticos técnicos y a la magnitud de los compromisos establecidos por el país ante la ONU.

Contexto de la problemática socioambiental

La degradación ambiental en Jalisco se manifiesta en tres principales procesos: el cambio climático, la contaminación y la pérdida de la biodiversidad. Los tres están relacionados con un cuarto proceso relativo a la justicia: el aumento de la pobreza y la inequidad que genera una mayor vulnerabilidad en diferentes sectores sociales. Los dos grandes motores directos e indirectos de esta degradación ambiental de Jalisco son la expansión urbana y la expansión agropecuaria. Este trabajo explorará de forma general estos dos factores, con un apartado especial para la vulnerabilidad hídrica y desastres naturales.

México ocupa el 14º lugar en emisiones de GEI a nivel global y Jalisco está entre los primeros lugares en el país. El AMG destaca como un importante centro educativo-cultural y de desarrollo industrial y tecnológico. Tiene una economía diversificada que abarca sectores como la electrónica, la biotecnología, la farmacéutica, la manufactura y el turismo. El crecimiento económico y poblacional metropolitano ha impulsado la demanda de energía y de recursos naturales. El aumento en las emisiones de GEI se debe principalmente a aquellas relacionadas con la quema de combustibles fósiles en el transporte, la generación de energía y las actividades industriales (54 % de ellas), pero también al ser el principal productor de alimentos de origen animal, por la metanización de residuos y la fermentación entérica (29 % de las emisiones), así como por la enorme cantidad de residuos urbanos mal manejados (11 % de las mismas). El 2 % de las emisiones globales de GEI mundiales es contribuido por el transporte aéreo (Ritchie, 2020; WRI, 2019; IEA, 2021). La magnitud y el crecimiento del flujo aéreo en los aeropuertos internacionales de Guadalajara y Puerto Vallarta hacen que Jalisco se ubique entre los tres estados con mayor flujo de vuelos del país, y de los que más contribuye en GEI por esta actividad (Statista, 2024; Sgouridis *et al.*, 2011).

Según datos de 2017, Jalisco genera un total de 30.7 millones de toneladas de CO₂e (Semadet, 2019), más las emisiones indirectas de aproximadamente 7 millones de toneladas de CO₂e producto del consumo eléctrico. Esto representó un incremento de 20 % con relación a las emisiones de 2014, que fueron de 25.7 millones de CO₂e (Semadet, 2014). Se estima que en el próximo inventario las emisiones aumenten al menos en 1.5 millones de toneladas de CO₂ adicionales. Esto responde en parte a la puesta en operación de la planta termoeléctrica de Zapotlanejo, que inició sus operaciones en 2019. Si la tendencia de crecimiento demográfico y de la economía de Jalisco se mantiene sin ningún cambio, se estima que las emisiones de GEI en 2050 para Jalisco podrían llegar a ser entre 55 y 60 millones de toneladas de CO₂e. Por estos motivos, Jalisco contribuye de forma relevante a la contaminación, al calentamiento global y al deterioro de la salud de los mexicanos, y tiene una enorme responsabilidad para mitigar el cambio climático.

Asegurar el abasto de agua para uso humano será uno de los grandes desafíos de este milenio. La gestión del agua debe ser vista no únicamente desde la perspectiva del consumo humano de agua potable, para la agricultura, para el desarrollo industrial y para la construcción de infraestructura, sino también desde la perspectiva de mantenimiento

del funcionamiento y la conservación de los ecosistemas que aseguran la provisión de este líquido vital y son el sostén de la biodiversidad. En el ámbito industrial, las nuevas inversiones desplegadas que ofrece el *nearshoring* en Jalisco mantendrán el crecimiento económico estatal, aumentando la presión sobre los recursos naturales. Estas inversiones generarán nuevas exigencias, especialmente en relación con las medidas de mitigación al cambio climático vinculadas con el consumo de energía. La posibilidad de que nuevas industrias se instalen en Jalisco dependerá de la capacidad para abastecerlas de energías renovables y de agua para su funcionamiento y operación.

En el proceso de producción y comercialización agropecuaria, la exportación de productos agropecuarios y agroindustriales estará cada vez más condicionada al cumplimiento de medidas que disminuyen las emisiones de GEI, reduzcan la contaminación del agua y sobre todo no provoquen la pérdida de bosques y selvas. Se requieren cambios profundos al modelo de crecimiento urbano-industrial, de desarrollo agropecuario y en la organización y funcionamiento de la ciudad y del campo para solucionar estos problemas. La pérdida de biodiversidad es sin duda el mayor reto enfrentado, su pérdida no tiene retorno, ya que la extinción es para siempre. La disminución de los servicios ambientales que presta para nuestro bienestar y desarrollo, como el abasto de agua, la regulación climática y la polinización para la producción de alimentos, están teniendo implicaciones socioeconómicas negativas.

Otro elemento contextual importante es la calidad y profundidad del conocimiento de la problemática ambiental con la cual debe contar la ciudadanía para ejercer sus derechos democráticos a tomar las mejores decisiones. Considerando que la crisis ambiental global y local ya descrita trastoca todos los componentes del desarrollo social humano, el enfrentar este gran reto del milenio requiere la participación de diferentes sectores de la sociedad, más allá de los científicos ambientales o los técnicos de la sustentabilidad. Por lo tanto, para la construcción de nuevas políticas públicas ambientales, deben participar tanto los componentes técnico-científicos y sociales pertinentes, como también los sectores de la ciudadanía en general que padece los problemas. Por estos motivos, contar con una ciudadanía bien informada es indispensable para lograr una gobernanza democrática efectiva.

El acceso a información confiable es otro derecho humano adicional que se alcanza mediante la educación ambiental, misma que se implementa tanto a través de los programas de educación formal como en los

de educación no formal en espacios públicos como museos, parques y bibliotecas, en plazas comerciales, a través de los medios de comunicación masiva y en redes sociales. Los medios de comunicación se han convertido en pilares para dar a conocer problemas que aquejan a la sociedad, mediar entre científicos y la ciudadanía, y también para transparentar la gestión pública y dar a conocer aquellas condiciones de corrupción y de contubernios ilegales entre los sectores privados y públicos, actividad que ha adquirido un alto nivel de peligrosidad.

En ese contexto, la educación ambiental y la concientización socioecológica son herramientas vitales para afrontar los retos del presente y así transitar a un futuro viable. El trabajo que realizan los activistas y periodistas especializados en temáticas ambientales tiene una importancia mayúscula para este fin y, sin embargo, el periodismo ambiental padece de una severa falta de apoyo, lo que no solamente coloca a dichos profesionales en condiciones de pauperización laboral, sino que los deja en una gravísima circunstancia de vulnerabilidad.

Esto se puede confirmar con las cifras de ataques y asesinatos a periodistas ambientales y defensores del medioambiente. De acuerdo con el Informe Anual más reciente de la organización Artículo 19, en 2023 se registró una agresión contra un periodista cada 16 horas (Artículo 19, 2023). El Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) señala que el 2022 destaca por ser el año más violento en contra de las personas y comunidades defensoras del ambiente y el territorio, con 582 agresiones en 197, de los cuales 24 fueron letales, lo cual representa un incremento del 82 % en comparación con los registros de 2021; año tras año ha informado que

México continúa siendo un país muy peligroso para las personas defensoras de la tierra, del medioambiente y del territorio, ya que éstas siguen siendo víctimas de agresiones como el homicidio, la criminalización, las amenazas y las intimidaciones entre otras, por el hecho de realizar un trabajo en favor de los derechos humanos ambientales (CEMDA, 2023).

La asociación Global Witness señala que en 2022 México fue el país con el mayor número de asesinatos de personas defensoras del medioambiente (Global Witness, 2023), y la asociación profesional Reporteros sin Fronteras afirma que “año tras año, México se mantiene como uno de los países más peligrosos y mortíferos para los periodistas” (RSF, 2023). En Jalisco la Comisión Estatal de Derechos Humanos afirma que “quienes comparten como proyecto de vida la lucha por el

medioambiente, también se encuentran frente a un riesgo constante. Los hechos de agresión relacionados con 11 conflictos socioambientales vigentes conjuntan 40 % del total de la violencia dirigida a defensoras y defensores (CEDHJ, 2022). Es preocupante que dicho análisis

identifica que en 58 % de los registros más recientes sobre probables ataques cometidos en Jalisco, el Estado mexicano tendría participación como principal perpetrador, haciendo uso de fuerzas y facultades conferidas — precisamente— para respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de la población.

Durante las últimas dos décadas (2000-2020) se han documentado 168 hechos de agresión, con unas 216 probables víctimas, dirigidos hacia medios de comunicación y periodistas. Estas agresiones han ocurrido principalmente en el AMG, así como en 25 municipios de Jalisco caracterizados por albergar ciudades medias o estar situados en zonas fronterizas estatales. Los principales son Ocotlán (13.3 %), Lagos de Moreno (12 %), Zapotlán El Grande (9.3 %), Autlán de Navarro (8 %), La Huerta (8 %) y Puerto Vallarta (6.7 %).

Expansión urbana

Jalisco ha experimentado un notable crecimiento demográfico en las últimas décadas. Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la población de Jalisco ha aumentado de aproximadamente 5.3 millones en 1990 a más de 8.3 millones en 2020 (INEGI, 2020a). Este crecimiento ha impulsado una mayor urbanización y expansión del AMG, que ahora alberga a más de 5.2 millones de habitantes, representando el 62.8 % de la población estatal (INEGI, 2020a). Las once ciudades medias con más de 55 000 habitantes representan el 15.2 % de la población (INEGI, 2020a). De acuerdo con el Conapo se estima que, a pesar de una disminución en la tasa anual de crecimiento poblacional, la población del estado alcanzará más de 10.3 millones de habitantes para el año 2050, incrementándose la población que radica en el AMG y en las ciudades medias (INEGI, 2023).

En los últimos años ha habido un cambio significativo en la distribución de la población en los municipios del AMG. En 2010, el 60% de la población se concentraba en los municipios de Guadalajara y Zapopan, siendo Guadalajara el municipio más poblado. Sin embargo, para el año

2020, esta proporción se redujo al 54 % (IIEG, 2020a). En contraste, el municipio de Tlajomulco de Zúñiga ha experimentado un crecimiento significativo en los últimos veinte años. Se espera que la proporción de la población correspondiente a este municipio aumente para llegar a ser el segundo municipio más poblado del AMG. Esta tendencia demográfica plantea desafíos importantes para la planificación y el desarrollo de la ciudad en el futuro.

El crecimiento poblacional en los últimos años hacia Tlajomulco de Zúñiga y Zapopan ha implicado una fuerte expansión de la superficie urbanizada y en una disminución creciente de la densidad poblacional. De seguir esta tendencia de expansión, en 2050, la mayor parte de la población del AMG se concentrará en los municipios del sur y oriente de la ciudad (Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto y Juanacatlán). En un periodo de cuarenta años, de 1970 a 2010, la superficie urbanizada del AMG creció 4.3 veces, pasando de 14 100 a 61 024 hectáreas (Ochoa, 2015), mientras que la población solamente creció 1.5 veces. En los últimos diez años la ciudad alcanzó las 77 888 hectáreas urbanizadas (IMEPLAN, 2023). A este ritmo de crecimiento, en treinta años la ciudad podría llegar a cubrir una superficie de 172 925 hectáreas. En sentido contrario, la densidad poblacional muestra una disminución de 90 habitantes/ha en 1990, a 70 habitantes/ha en 2015 y a 67.3 habitantes/ha en 2020, y podría llegar a unos 44.9 habitantes/ha en 2050.

Sin la planeación de la infraestructura y el equipamiento para el transporte público, la expansión urbana en superficie hacia el sur de la ciudad incentiva el crecimiento del parque vehicular, con el consecuente aumento de los tiempos de traslado y la contaminación atmosférica (Hidalgo y De la Peña, 2023). Por este motivo, el AMG tiene uno de los índices de motorización más altos del país, pues se estima que del total de los 3.4 millones de vehículos automotores del estado el 63.6 % se encuentran allí (IIEG, 2022). Si bien en los últimos años el transporte público ha mejorado al entrar en operación la línea 3 del tren ligero y el *Bus Rapid Transit* (BRT) del macro periférico —y en los próximos dos años entrará en operación la línea 4 del tren ligero—, con la actual tendencia de crecimiento de la ciudad los servicios de transporte público en general serán aún deficientes, principalmente en las zonas periféricas de la metrópoli, lo cual mantendrá la tendencia de crecimiento del parque vehicular individual.

De continuar la tasa de motorización, en 2030 habrá unos 4.42 millones de vehículos automotores y en 2050 el total podría ascender a

más de 6.36 millones de vehículos. Además de este parque vehicular, también se ha incrementado el número de motocicletas en los últimos cinco años, que pasó de 321 000 a 588 000 motocicletas (IIEG, 2022). Con esta tendencia, la dificultad económica para adquirir un vehículo nuevo, la puesta en marcha de un programa de verificación vehicular más estricto y las deficiencias del transporte público, se estima que en 2050 habrá en circulación 2.25 millones de motocicletas en el estado, la mayoría concentrada en el AMG.

Impactos del crecimiento urbano

La concentración de la población en el AMG y la expansión urbana generan impactos ambientales importantes, esto debido tanto al tamaño de la población como a los patrones de consumo y de ocupación del espacio. Se vislumbra que la tendencia de crecimiento y expansión continuará en años futuros. Los elevados precios del suelo y de la vivienda hacia el centro de la ciudad, resultado del proceso de financiación y especulación vigente, seguirán incentivando la expansión urbana con implicaciones importantes para la infraestructura, los servicios públicos y la calidad de vida en el AMG (Arteaga, 2022). Estos problemas son más apremiantes en los municipios del sur y oriente de la metrópoli, incluyendo la zona denominada como Polígono de Fragilidad Ambiental de El Ahogado, que son donde actualmente se presentan los servicios de transporte más deficientes y las peores condiciones de contaminación atmosférica y del agua. En esta zona vive el 69 % de la población con alto y muy alto grado de marginación.

La expansión también agudizará el problema del deterioro de espacios naturales y agrícolas que constituyen zonas periurbanas que dan sustento al desarrollo de la ciudad (Santana *et al.*, 2017). En la reciente evaluación del Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano POTmet (IMEPLAN, 2023) en los últimos cinco años se han perdido poco más de 1 500 hectáreas de vegetación natural, inducida y cultivada, lo que compromete aún más la provisión de servicios ecosistémicos que proporcionan estos espacios a la ciudad, especialmente en la recarga de los acuíferos de los cuales depende aproximadamente el 25 %, o más, de la población citadina. Diversas colonias periféricas y fraccionamientos se están abasteciendo de pozos que no están registrados como urbanos o integrados al sistema del SIAPA (IMEPLAN, 2023).

La ciudad, el cambio climático y la contaminación atmosférica

Al concentrar la población la mayor parte del consumo de combustibles fósiles para el transporte y la industria, y la disposición inadecuada de los residuos sólidos, el AMG y las ciudades medias emiten la mayor parte de GEI. Los vehículos, el consumo de gas LP, la refrigeración y la electricidad consumidos en áreas urbanas contribuyen a la acumulación de dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄) y óxidos de nitrógeno (NOx) que constituyen los principales GEI. De acuerdo con el Programa de Acción Climática Metropolitano (PACmetro) (IMEPLAN, 2021), el AMG genera aproximadamente el 55 % de las emisiones de GEI del estado.

El crecimiento de la población, su concentración y su actividad económica en el AMG, han generado desafíos en términos de calidad del aire. El parque vehicular es, sin duda alguna, el principal factor de emisiones de GEI y contaminantes que provocan la mala calidad del aire en la ciudad. El aumento del tráfico vehicular, la quema de biomasa (quemadas agrícolas e incendios forestales) y las emisiones industriales incrementan las partículas finas (PM2.5 y PM10), óxidos de nitrógeno (NOx) y otros contaminantes, los cuales afectan la salud humana y contribuyen a problemas respiratorios y cardiovasculares.

En Jalisco las emisiones de NOx a la atmósfera provienen principalmente de las fuentes móviles por la combustión de gasolina y diésel. En el AMG representan aproximadamente el 80 % de las emisiones de este contaminante, que combinado con el Monóxido de carbono (CO) el cual es producido en un 90 % por la misma fuente, generan fuertes afectaciones a la salud pública, esto debido a su capacidad para producir ozono troposférico, un contaminante que se genera por transformaciones químicas en la atmósfera baja; dichos gases causan enfermedades respiratorias, principalmente a los peatones de las calles urbanas (Semarnat, 2019; Semadet, 2022). Otras fuentes de NOx provienen de fuentes naturales como los incendios forestales, de la fertilización agrícola y de origen industrial.

Otro contaminante que impacta de manera muy importante en la mala calidad del aire son las partículas PM2.5 y PM10, cuyo origen principal son las fuentes de área como las quemadas agrícolas, los incendios forestales, el desplazamiento de material particulado de calles sin pavimentar, el transporte, las fuentes fijas que utilizan combustóleo o diésel,

el movimiento de material pétreo ligado a la fabricación de cemento y asfalto, entre otros. Por su parte, el dióxido de azufre (SO₂) es un contaminante relacionado principalmente al uso del combustóleo y diésel y es generado por las fuentes fijas relacionadas con la actividad industrial, principalmente a la industria agroalimentaria, en la que Jalisco es líder a nivel nacional (Semarnat, 2019; Semadet, 2022).

Las quemas agrícolas y los incendios forestales representan alrededor de 38 % y 13 %, respectivamente, de las emisiones contaminantes de partículas PM_{2.5}; y un 26 % y un 10 % de las PM₁₀, que en el caso del AMG tiene afectaciones significativas en la calidad del aire, especialmente aquellas en colindancia con la ciudad como la quema de la caña de azúcar que se realiza en aproximadamente 17 000 hectáreas en el valle de Tala-Ameca, o los incendios forestales en el Bosque La Primavera, Sierra de Quila, Volcán de Tequila o incluso Sierra de Tapalpa.

Según el Sistema de Monitoreo Atmosférico de Jalisco (SIMAJ), la calidad del aire en el AMG alcanza niveles preocupantes, la mayor parte de los días del año los límites permisibles de calidad del aire en algunos años y zonas de la ciudad, como Las Pintas o Santa Fe, han llegado a representar el 90 % de los días del año. Mientras que el promedio de días/año con eventos de mala calidad del aire (precontingencia y contingencias) en los últimos 9 años ha sido de 48 días, siendo los años más críticos 2017, 2018, 2019 y 2021 con más del 16 % y hasta un 23 % de los días del año con eventos de mala calidad del aire, especialmente para partículas PM_{2.5}, PM₁₀ y ozono troposférico (Semadet, 2022). Estos niveles de contaminación tienen impactos negativos en la salud de la población, especialmente en grupos vulnerables como niños, adultos mayores y personas con enfermedades respiratorias. En el AMG se registran alrededor de 800 muertes anuales relacionadas con la contaminación del aire, además de afectaciones no mortales que impactan la salud y la economía debido a la disminución de la productividad, el ausentismo laboral y las interrupciones en las actividades familiares. Es importante destacar que el número de muertes prematuras en Guadalajara debido a la contaminación atmosférica supera la suma de las muertes por accidentes automovilísticos en el estado de Jalisco durante dos años consecutivos (Fernández y Santana, 2023).

A pesar del impacto de la contaminación atmosférica en la salud pública y la calidad de vida de las personas, el sistema de monitoreo de la calidad del aire del AMG es obsoleto, sus mediciones son intermitentes en la mayor parte de las estaciones de monitoreo y el número de ellas es

insuficiente para asegurar una adecuada cobertura en toda la ciudad, lo que no permite contar con información precisa que permita la alerta temprana a la población.

La contaminación del aire en el AMG no afecta de la misma manera a la población, ya que las zonas donde se presenta el mayor número de días con mala calidad y la mayor parte de las contingencias es en el sur y este de la ciudad. Las condiciones topográficas y la dirección del viento concentran los contaminantes en los municipios de El Salto, Tlaquepaque, Tonalá y Tlajomulco de Zúñiga, donde vive el 69 % de la población en condiciones de alta y muy alta marginación (IIEG, 2020c) y, como señalamos anteriormente, en los próximos veinte años es justamente donde vivirá la mayor parte de la población de la metrópoli.

La ciudad y la contaminación del agua

Un elemento determinante en el aumento de la vulnerabilidad hídrica es la contaminación del agua tanto por las descargas de aguas residuales de asentamientos humanos e industrias, como por la generación de residuos pecuarios y el uso excesivo de agroquímicos. En relación con las aguas residuales urbanas y de acuerdo con los datos de la Comisión Estatal del Agua (CEA) en Jalisco hay un total de 216 Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) con una capacidad instalada de tratamiento de $16.5 \text{ m}^3/\text{s}$. Sin embargo, 87 de ellas están fuera de operación, las cuales representan un total de $1.3 \text{ m}^3/\text{s}$. Por su parte, el AMG cuenta con un total de 35 plantas en operación con una capacidad de tratamiento de $11.8 \text{ m}^3/\text{s}$ (72% del total estatal), sin embargo no toda esa capacidad de tratamiento de agua está en funciones, la planta con mayor capacidad, Agua Prieta, solamente trata el 53 % de su capacidad total de $8.5 \text{ m}^3/\text{s}$ (CEA, 2022). En contraste, la capacidad de tratamiento de agua de unos $2.2 \text{ m}^3/\text{s}$ de la planta de El Ahogado ha sido sobrepasada y actualmente $1.5 \text{ m}^3/\text{s}$ se descargan en el río Santiago sin tratamiento alguno. En la zona norte, en el municipio de Zapopan, las descargas municipales han sobrepasado la capacidad de tratamiento de la PTAR de río Blanco y se vierten al río Santiago $1 \text{ m}^3/\text{s}$ sin tratamiento. De esta manera, aproximadamente $6.5 \text{ m}^3/\text{s}$ son aún vertidos sin tratamiento al río Santiago. Esto ha generado que de acuerdo con el Índice de Calidad del Agua del río Santiago publicado mensualmente en el sistema de monitoreo de calidad del agua de la Comisión Estatal

del Agua, en todos sus segmentos la calidad del agua sea considerada como mala (CEA, 2022).

En esta administración gubernamental estatal se realizaron intentos para reducir la carga contaminante proveniente de descargas urbanas hacia el río Santiago. Se construyeron o reconstruyeron plantas de tratamiento en 14 localidades de las cuencas del río Zula, el río Verde y el alto Santiago, aumentando para el 2024 el volumen de tratamiento que descarga aguas residuales al río Santiago en $1.5 \text{ m}^3/\text{s}$. También se construyó el sistema de colectores que conducen las descargas de aguas residuales en el sur de la ciudad a la planta de El Ahogado, la cual aumentará su capacidad de tratamiento en $1 \text{ m}^3/\text{s}$.

Sin embargo, aún existe un déficit de poco más de $6 \text{ m}^3/\text{s}$ de tratamiento, que se ampliará en el año 2030 a cerca de $8 \text{ m}^3/\text{s}$ si no se realizan las obras necesarias. Las necesidades de inversión futura en materia de tratamiento de aguas residuales urbanas en el AMG superan los 4 000 000 de pesos, los cuales deberán invertirse para la construcción del colector oriente (San Gaspar), una segunda ampliación de $1 \text{ m}^3/\text{s}$ de la planta de El Ahogado y la ampliación en $1 \text{ m}^3/\text{s}$ de la planta de río Blanco. Estas inversiones para el tratamiento de aguas residuales son necesarias para que el crecimiento esperado de la población del AMG a 2030 tenga una cobertura de tratamiento del 100 % del agua vertida, llegando a un volumen total tratado esperado de $16 \text{ m}^3/\text{s}$.

Con base en las estimaciones de crecimiento poblacional del AMG, se estima que para el 2050 se deberá contar con una capacidad de tratamiento de aproximadamente $20 \text{ m}^3/\text{s}$. Si la velocidad de crecimiento poblacional de los municipios Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, El Salto y Juanacatlán se mantiene en los próximos años, en ese mismo año la capacidad de tratamiento de aguas residuales urbanas de la planta El Ahogado u otras plantas que se operen en esta zona de la ciudad tendrá que ser de al menos $8 \text{ m}^3/\text{s}$, lo que implicaría un incremento de $3.5 \text{ m}^3/\text{s}$ a partir de 2030.

La zona con mayor afectación a la población dentro del AMG se encuentra vinculada a las aguas residuales del arroyo de El Ahogado. La ampliación de la planta de tratamiento de aguas residuales de dicho arroyo con $1 \text{ m}^3/\text{s}$ y que entrará en operación en el 2024, generará una mejora inmediata en la percepción de la contaminación del río especialmente por la reducción de la carga orgánica que afecta directamente a la población que vive en las cabeceras municipales de El Salto y de Juanacatlán. Sin embargo, si en los siguientes seis años no

se amplía la capacidad de tratamiento en El Ahogado en al menos 1.5 m³/s, en el futuro cercano volveremos a encontrarnos en una condición similar a la que tenemos ahora.

Si bien la disminución de la carga orgánica generará una mejora perceptible en la calidad del agua, en su análisis integral de contaminantes se mantendrá en un nivel de mala calidad, ya que las descargas industriales también representan una carga contaminante importante en el río Santiago y sus afluentes. La carga contaminante proveniente de la industria es significativa pues, aunque las empresas cuenten con sistemas de tratamiento de sus aguas residuales, las acumulaciones de todas las descargas generan una carga contaminante que sobrepasa la normatividad vigente. Por otra parte, no se puede confirmar si todas las industrias cumplen con la normatividad vigente debido a que el gobierno federal no le ha proveído a la Conagua las capacidades necesarias para realizar inspecciones efectivas y los municipios carecen de capacidades de inspección para todas las descargas que suceden en el drenaje donde tienen competencia.

La ciudad y los residuos sólidos

La gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU) es uno de los principales problemas que enfrentan los municipios del estado. Se estima que actualmente se generan un total de 8 190 toneladas de residuos urbanos, de los cuales más del 69 % se generan en el AMG y el 14 % en las ciudades medias, donde se presentan los sistemas más deficientes de gestión, especialmente en lo que respecta a la disposición final de los residuos. Esto genera afectaciones a la salud pública y a los ecosistemas naturales, además de ser una fuente importante de GEI. Al concentrarse en la ciudad la mayor parte de las actividades industriales, comerciales e inmobiliarias, se generan otros tipos de residuos denominados de manejo especial que sobrepasan por mucho el volumen generado a nivel doméstico. Estos residuos suman un total aproximado de 39 229 toneladas por día, lo que representa el 68 % de los residuos no domésticos generados en el estado. Uno de los residuos más importantes por su volumen e impacto son los generados por la construcción, que suman un total de 19 500 toneladas al día (Semadet, 2022). Prácticamente, la totalidad de ellos no son reutilizados y son dispuestos en lugares inadecuados generando un fuerte impacto ambiental y en ocasiones son usados para rellenar cauces de

arroyos para el desarrollo de vivienda irregular poniendo en riesgo a las personas que las habitan.

La política de gestión de residuos en el estado de Jalisco, adoptada en los últimos años, presenta claroscuros según especialistas ajenos al gobierno (Mendo *et al.*, 2023). Destacan como positivo la adopción de un enfoque conceptual de economía circular y la perspectiva de reducción de los residuos y el entierro de la basura. Mencionan como acción significativa en el AMG el cierre del sitio de disposición final Laureles que era gestionado de forma inadecuada por la empresa CAABSA, en detrimento de la salud pública y ambiental. También mencionan como avances la mejora de operación del sitio de disposición final de Picachos y la resistencia exitosa del municipio de Tala para no permitir que la empresa CAABSA fuera la responsable de administrar sus residuos sólidos.

Destacan la pertinencia de fortalecer los Sistemas Intermunicipales de Gestión Integral de Residuos (SIMAR) en los municipios del interior del estado, sin embargo todavía hay aspectos muy negativos. En los últimos tres años se observó un deterioro grave en los procesos de disposición final de RSU en el AMG. El cierre de Laureles llevó a condiciones caóticas a las plantas de transferencia de Matatlán y La Cajilota, que funcionaron como tiraderos a cielo abierto, violando la normativa ambiental. Además, el Programa de Puntos Limpios, diseñado para la clasificación de RSU, se critica por su aparente falta de eficacia y por su falta de transparencia. También se señala la aparente alianza de varias décadas de los gobiernos municipales y estatales con la empresa CAABSA, evidenciada en varias ocasiones en 2021, en la cual se otorgan contratos directamente a la empresa, generando dudas sobre los motivos detrás de dichas decisiones gubernamentales.

Expansión agropecuaria

Aunado al crecimiento demográfico y urbano, Jalisco ha experimentado un desarrollo económico acelerado. Durante la pandemia de la covid-19 el estado no sufrió el nivel de afectación observado en otras entidades. Las políticas públicas diseñadas conjuntamente por el Gobierno Estatal y la Universidad de Guadalajara en los ámbitos de salud, laboral, educativo y económico, lograron evitar el colapso del aparato productivo y, después de la etapa más crítica, Jalisco retomó en poco tiempo su senda de crecimiento. Aunque el producto interno bruto (PIB) general experi-

mentó una disminución de aproximadamente el -7.4 % entre 2019 y 2020, el 2021 registró un crecimiento significativo del +5.4 %. Sin embargo, aún no ha alcanzado su nivel prepandemia, situándose en 1 186 918.96 pesos, por debajo de 1 216 735.70 pesos en 2019 (INEGI, 2021a). En contraste, el PIB Agropecuario continuó su crecimiento a pesar de los desafíos de la pandemia, aumentando de 71 048 000 pesos en 2019 a 73 489 000 pesos en 2021 (IIEG, 2020c), lo que representa un crecimiento del 3.4 por ciento.

El sector agropecuario en general y su producción en específico han experimentado un crecimiento considerable en las últimas décadas, consolidando la imagen de Jalisco como el Gigante Agroalimentario de México. A pesar de no tener grandes obras de irrigación, Jalisco contribuye significativamente a la producción agroalimentaria nacional. Aporta el 13.2 % del PIB agroalimentario (INEGI, 2021), liderando la producción de diversos alimentos como huevo, carne de cerdo y pollo, además de destacar en cultivos como maíz y frutas como aguacate y *berries* (fresas, arándanos y frambuesas).

La ganadería en Jalisco, especialmente para la producción de carne, ocupa una vasta superficie del territorio, con impactos negativos en términos de deforestación y degradación de ecosistemas. Jalisco se sitúa como líder nacional en producción de leche y carne. Aproximadamente el 78 % de la producción de cerdos y el 44 % de las cabezas de ganado vacuno se concentra en tres regiones, Altos Norte, Altos Sur y Ciénega, que son las regiones con mayor déficit hídrico en el estado (SIAP, 2020). La producción de carne de res en Jalisco se caracteriza por dos etapas bien diferenciadas, la producción de becerros y la engorda industrial de toretes para el comercio de la carne. La producción de becerros se lleva a cabo principalmente en las regiones Costa Sur, Sierra Occidental, Amula, Sur, Sureste, Norte y Valles, mientras que la engorda industrial se concentra en la zona Centro, Altos sur, Altos Norte, Lagunas y Ciénega. El hato ganadero en el estado suma un total de 3 370 866 cabezas (SIAP, 2020).

La producción de becerros es característica de una ganadería extensiva familiar que utiliza durante la temporada de lluvias los recursos forrajeros de los ecosistemas forestales, especialmente las selvas secas, los encinares caducifolios y las selvas subcaducifolias. Durante los meses secos el ganado usa los pastizales sembrados y alimentación suplementaria. Esta actividad se realiza principalmente en las regiones Costa Sur, Sierra Occidental, Sur, Sureste, Amula, Valles y Norte, donde se concentra aproximadamente el 56 % de las cabezas de ganado bovino

del estado. Por su parte, el ganado de engorde y para la producción de leche se estima que representa el 44 % del hato ganadero. Los establos de engorde son por lo general unidades de producción grandes, mientras que la producción de leche se caracteriza por una gran cantidad de pequeños productores, muchos organizados en cooperativas, y algunas unidades de producción industriales que suman un total de 386 899 cabezas (SIAP, 2020).

Según las estadísticas oficiales, la población de ganado vacuno para la producción de carne creció en los últimos diez años a una tasa del 3.4 % anual, pasando de 2 620 863 cabezas en el 2010 a 2 983 967 en el 2020 (SIAP, 2020). Si esta tendencia se mantuviera, se estima que en el 2050 el número de cabezas llegue a 3 960 494. Por su parte, el crecimiento de la producción de carne de cerdo ha crecido a un ritmo constante, pasando de 2 536 695 cabezas en 2010 a 3 898 760 cabezas en 2020 (SIAP, 2020). Esto representa un incremento anual de 136 200 cabezas y si la tendencia continúa en 2050 se estima que habrá una población de 7 173 330 cerdos.

En los últimos cinco años el cultivo de agave ha tenido un crecimiento exponencial, resultado del aumento de su precio, generado por el incremento en la demanda internacional de tequila. La superficie plantada de agave en Jalisco pasó de aproximadamente 90 000 ha en el 2017 a 316 000 ha en el año 2022 (CRT, 2023). Al ser el tequila una denominación de origen, el comportamiento de la demanda de su materia prima es diferente a la de los *commodities* como el aguacate o la palma de aceite, y las tendencias en la superficie cultivada del agave tiende a ser cíclica debido a la inestabilidad de los precios por la sobreproducción. En enero de 2024 había caído 87 % el precio del agave en comparación con el precio de trece meses antes.

La superficie de aguacate sembrada en el estado pasó de 8 468 ha en 2010 a 45 293 ha en 2022, si esta tendencia se mantuviera en el 2050, la superficie de aguacate llegaría a 94 000 ha. Por su parte, las *berries*, como fresas, arándanos y frambuesas, han emergido como cultivos emblemáticos con alta demanda y expansión en regiones como la Ciénega, Sur, Valles y Amula, su crecimiento depende de zonas con disposición de agua e infraestructura de transporte en cercanía a los mercados.

La expansión en el sector agropecuario de Jalisco ha demandado más suelo, agua y energía, además de generar mayores cantidades de residuos contaminantes. La agricultura y la ganadería han ejercido un fuerte impacto en la biodiversidad y la degradación de los recursos na-

turales, causando la pérdida de vegetación debido a la deforestación, degradación de bosques por prácticas inadecuadas, generación de incendios forestales, contaminación de cuerpos de agua y emisiones de GEI. La expansión agrícola también afecta la salud pública debido al uso generalizado de pesticidas como el glifosato, incluso algunos prohibidos en gran parte del mundo, como el endosulfan, el paraquat y el DDT asociados con una alta incidencia de cáncer (INECC, 2019). Organizaciones como Greenpeace y expertos en salud proponen mejorar la regulación de estas sustancias y concienciar a los agricultores sobre sus riesgos, ya que también afectan a los consumidores y al medioambiente. Por otra parte, el uso indiscriminado de fertilizantes y plaguicidas químicos elevan los niveles de nitratos y contaminantes persistentes, generando procesos de eutrofización en ríos y embalses.

El campo, el cambio climático y la pérdida de biodiversidad

Jalisco, un estado mexicano de gran diversidad geográfica y ecológica, enfrenta un desafío preocupante que amenaza la riqueza de su biodiversidad. La deforestación y la degradación de bosques y selvas, los incendios forestales, la contaminación de cuerpos de agua, la presencia de especies exóticas e invasoras son algunos de los principales problemas que afectan la diversidad biológica en el estado.

De todas las diferentes actividades agropecuarias que generan GEI la producción de ganado es la que más contribuye a causa de la metanización de residuos y la fermentación entérica. Al ser Jalisco el principal productor de carne, leche y huevo a nivel nacional es también el principal aportante de este sector a los GEI del país. El metano generado por los procesos digestivos de las vacas tiene una duración en la atmósfera más corta que el dióxido de carbono generado por la quema de combustibles fósiles. Sin embargo, el metano puede ser hasta 28 veces más potente en su contribución al calentamiento global (Quinton, 2019; Lynch, 2019; Mayerfeld, 2021; Kebreab, 2022). La deforestación causada por la expansión agrícola, la producción de fertilizantes, maquinaria e insumos agrícolas y el transporte asociado a la comercialización de los productos agrícolas, son actividades que contribuyen al cambio climático.

La deforestación, además de aumentar la emisión de GEI, es tal vez el factor más importante de pérdida de la biodiversidad en el estado de

Jalisco. La deforestación está directamente relacionada con la conversión de bosques y selvas en tierras de cultivo de renta y pastos para la ganadería. La creciente demanda mundial de productos como el aguacate y el tequila ha llevado a la tala de vastas extensiones de bosques y selvas, afectando el hábitat de una gran cantidad de especies de la fauna y la flora locales. Entre 1993 y 2013 Jalisco perdió 729 200 ha de bosques y selvas (Semarnat-INECC, 2018). De acuerdo con los datos del sistema de monitoreo de cambio de uso del suelo de la Conafor-Semadet, tan solo entre 2016 y 2020 se perdieron poco más de 70 000 ha. Por su parte, la degradación de bosques y selvas es un fenómeno constante, en la actualidad el 60 % de superficie cubierta por vegetación forestal tiene algún grado de degradación (Conafor-Semadet, 2020).

Como señalamos anteriormente, en los últimos cinco años la superficie sembrada de agave creció de manera exponencial por la fuerte demanda en el consumo de tequila en el mundo y el aumento de los precios del agave. Se estima que en este mismo periodo su cultivo generó una deforestación anual de aproximadamente 7 561 ha de selvas caducifolias y encinares (CRT, 2023). Ante este fenómeno cíclico de la expansión del cultivo, el gobierno del estado de Jalisco y el Consejo Regulador del Tequila (CRT) establecieron un protocolo de agave libre, deforestación y una marca de certificación denominada Agave Responsable Ambiental que establece que a partir del 2021 ninguna parcela que sea plantada en un terreno que haya sido deforestado después del año 2016 pueda ser registrada ante el CRT para producir tequila, mecanismo de autorregulación que puede ser efectivo gracias a la trazabilidad que establece el mecanismo de conformidad de la denominación de origen. Se espera que el 100 % del agave sembrado en Jalisco sea libre de deforestación en el 2027 y el éxito o fracaso de este proceso se podrá evaluar cada año a través del mecanismo de controversia y cada tres años mediante el sistema de monitoreo de la deforestación del Gobierno de Jalisco y Comisión Nacional Forestal (Conafor). Asimismo se podrá evaluar tomando en cuenta el volumen de tequila que sea certificado anualmente en relación con el volumen total del tequila producido. Para los productos de destilados de agave que dan salida a los cultivos no registrados, se requiere de otras políticas que se aplicarán para disminuir el daño ambiental de todos los cultivos agrícolas del estado.

El cultivo del aguacate, por su parte, depende de ciertas condiciones agroecológicas que ubican su zona de expansión a las áreas de bosque

templado del estado, donde hay menos zonas agrícolas disponibles. De esta manera, el crecimiento de la superficie cultivada de aguacate se ha realizado cada vez más en detrimento de bosques templados de pino y encino, de modo que el crecimiento exponencial del cultivo de aguacate está afectando principalmente bosques de coníferas en las partes altas de las cuencas. Entre 2011 y 2017, de aproximadamente 10 000 ha plantadas de este cultivo, 1 500 fueron en detrimento de bosques de pino y pino encino, mientras que entre 2017 y 2019, de las 10 300 ha plantadas de aguacate, 5 500 ha se establecieron sobre terrenos forestales (IEEG-Fiprodefo, 2017). Se estima que si las tendencias de crecimiento del cultivo de aguacate se mantienen en los próximos 30 años, se tendrán 94 000 ha plantadas de aguacate, de las cuales al menos 50 000 ha serán plantadas en detrimento de los bosques templados.

Sin embargo, esta estimación de deforestación futura es conservadora, ya que el crecimiento de la demanda de aguacate a nivel internacional y la apertura del aguacate de Jalisco a Estados Unidos estimulará el crecimiento del cultivo en el estado. Debido a la escasa disponibilidad de tierras agrícolas en las áreas propicias para el cultivo de aguacate, y considerando la conexión existente entre este cultivo y la tala ilegal, donde grupos del crimen organizado desempeñan un papel significativo, se enfrenta una dificultad considerable para el control por parte de las autoridades ambientales. Por lo tanto, existe un riesgo sustancial de que se destruyan extensas áreas de bosques templados para establecer plantaciones de aguacate (CRI, 2023).

Históricamente, la ganadería extensiva ha sido el principal motor de la degradación y deforestación de selvas y encinares caducifolios. Continúa siendo un factor importante en el cambio de uso del suelo y de degradación forestal, principalmente de selvas caducifolias y subcaducifolias. La mayor parte de la producción de becerros se realiza a través de un sistema de producción extensivo que utiliza durante una parte del año la vegetación forestal como fuente de forraje. Es un sistema de producción mal adaptado a las condiciones agroecológicas que genera un proceso continuo de degradación de los bosques y los pastizales, que provoca el cambio de uso de suelo, sustituyendo la vegetación natural por nuevos pastizales. Por otra parte, es un sistema que requiere del uso del fuego para promover el rebrote de los pastos, tanto cultivados como silvestres, dentro del bosque, que aseguren la disponibilidad forrajera, lo cual propicia una continua degradación de ecosistemas que son sensibles al fuego.

En los últimos cinco años, el Gobierno del Estado, en coordinación con organizaciones de la sociedad civil y centros de investigación, han diseñado un esquema de producción ganadera libre de deforestación con impactos aún muy limitados, ya que la transformación de este sistema requiere un cambio profundo de los activos públicos que incentiven el modo de producción, esto significa grandes inversiones en subsidios, crédito y capacitación a los productores para cambiar su sistema. Si esto no sucede, las tendencias de deforestación y degradación de los recursos forestales no disminuirán.

Los incendios forestales, además de generar GEI y contaminación atmosférica, también son un importante factor de la degradación de bosques. Se evidencia un proceso de retroalimentación negativa en el cual la deforestación y los incendios contribuyen al calentamiento global, y el propio calentamiento global agudiza las anomalías climáticas como el fenómeno de La Niña, los cuales, al aumentar la temperatura y reducir la humedad climática, han generado un incremento significativo de los incendios forestales de Jalisco. De 2021 a 2023 ha habido un total de 3 344 incendios forestales, afectando una superficie total de más de 318 932 ha, generando emisiones contaminantes que afectaron la calidad del aire no solo de la AMG sino de otros asentamientos humanos (Semadet, 2023).

Desde 1997 los incendios forestales se han incrementado en frecuencia e impacto. En estos 27 años se han presentado un total de 16 347 incendios, con un promedio anual de 605 incendios al año. La superficie total afectada fue de 1 038 371.63 (23 % de la superficie forestal del estado), con un promedio anual de 38 358 ha afectadas por año. Sin embargo, el aumento en la peligrosidad climática ha incrementado en los últimos años y tan solo en las temporadas 2017, 2021, 2022 y 2023, marcadas por la presencia de sequías severas, se han presentado el 25 % de los incendios del periodo y el 49 % de la superficie afectada (Semadet, 2023), esto a pesar del incremento demostrado de las capacidades institucionales a nivel estatal para atender el fenómeno. La mayor parte de los incendios forestales tiene un origen no identificado, pero se estima que la gran mayoría son causados por las actividades agropecuarias. Por su ubicación geográfica, tipos de vegetación y la amplitud de actividades agropecuarias, Jalisco es cada vez más vulnerable a los incendios forestales ante el cambio climático, lo que impone consolidar el modelo de manejo del fuego descentralizado, fortaleciendo las capacidades de las juntas intermunicipales.

El creciente cultivo de *berries* se realiza en invernaderos, y ocasionalmente requiere el transporte de suelo fértil desde otras localidades. También requiere el consumo de agua (superficial y subterránea de acuerdo con la región), de pesticidas y de fertilizantes; al igual que otras técnicas como el acolchado plástico, utiliza altas cantidades de plástico que al deteriorarse contamina el ambiente. Los invernaderos ya se están convirtiendo también en una importante fuente de contaminación visual, degradando el valor paisajístico emblemático de varias zonas de Jalisco, como por ejemplo los que se pueden ver en el paisaje agavero que ha sido declarado Patrimonio de la Humanidad por la Unesco.

El campo y la contaminación del agua

La concentración de la producción agropecuaria intensiva en algunas regiones de Jalisco mantiene una fuerte presión sobre el sistema hidrológico, no solo por la demanda de agua, sino también por la contaminación difusa que genera. La cuenca del río Verde supera su huella hídrica debido a los altos contenidos de fosfatos y nitratos en el agua, sobrepasando su capacidad natural de depuración (Vázquez del Mercado y Labarri, 2017). En las cuencas de los ríos Calderón y Zula sucede una situación similar donde el alto contenido de nitratos en el agua genera eutrofización y un excesivo desarrollo del lirio acuático y algas que afectan de manera muy importante los diferentes embalses y la misma recuperación del río Santiago.

Como señalamos anteriormente, la mayor parte de la producción pecuaria se concentra en tres regiones: Altos Norte, Altos Sur y Ciénega, de donde se abastece una parte muy importante del agua potable del AMG. Si tan solo las tendencias de crecimiento de la producción porcícola se mantienen, esto significará en el año 2050 una población de más de 6 millones de cabezas, lo que es equivalente, en Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO), a las descargas de una población de aproximadamente 36 millones de personas. Esto, aunado a que las descargas sin tratamiento de los establos de engorde de res y producción de leche agudizarán el ya grave problema de contaminación.

Además del sistema hidrológico del Verde-Santiago, los ríos Salado (alto Ameca), Ayuquila, Coahuayana, incluyendo sus tributarios y los ríos vinculados a diferentes distritos de riego tanto en el interior como en la costa, contienen altos niveles de DBO y de nitratos afectando a embal-

ses estratégicos para la conservación de la biodiversidad y la producción pesquera en las lagunas costeras de Tomatlán, las lagunas de Cajititlán, Atotonilco, Zapotlán, Presa de la Vega, entre otros (Díaz-Torres *et al.*, 2021; De Anda *et al.*, 2022; De Anda y Meza, 2023). Estos productos químicos pueden filtrarse en el suelo y llegar a los cuerpos de agua, causando la muerte de peces y otros organismos acuáticos y afectando negativamente a las especies vegetales que dependen del agua para su supervivencia.

En México, de acuerdo con la información publicada por el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales de la Semarnat, el consumo aparente de fertilizantes, que son una de las principales fuentes de contaminación del agua por nitrógeno, en 2018 fue de 6.6 millones de toneladas, es decir, 315 toneladas por cada 1 000 ha. Diez años antes se usaban solo 159 toneladas para la misma superficie. Jalisco tiene aproximadamente 1 198 759 ha de cultivos agrícolas donde el uso de fertilizantes químicos y plaguicidas es la práctica común que representa un gravísimo problema de contaminación que afecta la salud de las personas.

Los desechos del ganado contribuyen actualmente a la contaminación del agua por nitrógeno. El sector ganadero emite el equivalente a un tercio de las emisiones humanas actuales de nitrógeno; de esa cantidad, el 68 % está asociado con la producción de alimento para el ganado. Alrededor del 50 % del nitrógeno producido de manera industrial se aplica principalmente a tres cereales, incluyendo al maíz (PNUMA, 2019), que es uno de los principales cultivos en el estado.

La competencia por el agua, principalmente para fines agrícolas, ha llevado a la escasez de agua en Jalisco, la cual afecta tanto a los ecosistemas acuáticos como a la disponibilidad de agua para la vida silvestre y las comunidades locales. Los embalses se están agotando y la disminución de caudales de ríos y arroyos impacta negativamente a muchas especies acuáticas y terrestres que dependen del agua para su supervivencia.

La vulnerabilidad hídrica y desastres naturales

Jalisco destaca como uno de los estados con mayor vulnerabilidad hídrica frente al cambio climático. Su ubicación geográfica en una zona de transición hacia el altiplano árido, sumada a sus 350 km de costa, convierte al estado en una región altamente propensa a fenómenos de sequías y eventos hidrometeorológicos extremos. Estas condiciones se ven agravadas por

la elevada tasa de deforestación y el significativo grado de contaminación que afecta a sus cuerpos de agua. Todo esto en un contexto de escasa disponibilidad y una demanda hídrica elevada y en crecimiento.

El sistema hidrológico de Jalisco se enmarca en la Región Hidrológica Administrativa Lerma-Santiago-Pacífico, que engloba cinco Cuencas Hidrológicas Prioritarias a nivel nacional. Todos los caudales principales desembocan en el Pacífico, con excepción de algunas cuencas endorreicas, como las lagunas de Zapotlán y Sayula. La Región Hidrológica Lerma-Santiago es la más extensa, cubriendo el 51 % de la superficie del estado. La cuenca del río Lerma desemboca en el lago de Chapala, el ecosistema lacustre más extenso de México, desde donde se origina el río Santiago. Además de ser un sitio Ramsar, este lago abastece de agua aproximadamente al 60 % de la población atendida por el SIAPA en el AMG y proporciona agua para una extensa zona agrícola. El río Santiago se nutre de las cuencas de los ríos Zula, Calderón, Verde, Juchipila y Bolaños antes de desembocar en el Pacífico, contribuyendo a crear el humedal más grande del Pacífico Mexicano, Marismas Nacionales (Graf y Santana, 2019).

La precipitación pluvial en Jalisco, al igual que en toda la región del Pacífico, es estacional, siendo más intensa de junio-julio a octubre, lo que genera mayores caudales en los ríos. Sin embargo, presenta un marcado periodo de estiaje de siete a ocho meses al año, imponiendo restricciones significativas en la disponibilidad de agua. De acuerdo con los datos de la Comisión Estatal del Agua, el consumo de agua en el estado de Jalisco en el 2019 ascendió a un total de 5 024.32 hm³, de los cuales 2 434.48 hm³ corresponden a aguas superficiales y 2 589.82 hm³ son de origen subterráneo. El principal usuario es el sector agropecuario, que consume el 70.9 % del agua superficial y el 77.5 % del agua subterránea. Es importante señalar que el uso público urbano representa el 21.3 % del volumen total demandado, pero solo consume el 14 % del agua subterránea. Por su parte, la industria demanda el 4.4 % del volumen total, pero utiliza el 8.2 % del agua subterránea (Semarnat, 2023).

El territorio de Jalisco se encuentra ubicado en una Región Hidrológica, cuyo volumen disponible anual de agua renovable por habitante (AR/hab) en el periodo 2005-2030 habrá disminuido a casi la mitad, lo que lo coloca en una situación muy grave (Vega-López, 2023). No obstante, el estado presenta una amplia variedad de condiciones y problemáticas específicas en sus distintas regiones relacionadas con la disponibilidad, manejo y estado del recurso hídrico. El nivel de presión de la demanda y la disponibilidad del agua varía significativamente en

cada región. Las áreas con mayor población, como el AMG, así como las regiones de Altos Norte, Altos Sur, Ciénega y Centro, concentran más del 80 % de la población del estado. Estas regiones también albergan la mayor parte de la superficie agrícola y la producción pecuaria de Jalisco. En estos territorios se encuentra el 78 % de la población porcina, más del 90 % del hato lechero, el 44 % de las cabezas de ganado bovino para carne y prácticamente la totalidad de la población de pollos y gallinas (SIAP, 2020). Es importante destacar que estas regiones, caracterizadas por la mayor demanda y menor disponibilidad de agua, presentan una situación crítica en cuanto a la sobreexplotación de prácticamente todos sus acuíferos. Además, son áreas donde la disponibilidad de agua superficial se ve considerablemente afectada durante los periodos de sequía (Conagua, 2023).

El AMG está inmersa en una creciente crisis de suministro de agua, ya que, según las proyecciones de crecimiento poblacional, se estiman necesarios 20 m³/s para el año 2050. Dependiente en gran medida de fuentes superficiales como el lago de Chapala, la presa Calderón y, en un futuro próximo, la presa El Zapotillo, así como de acuíferos que ya se consideran sobreexplotados, la región ha experimentado un déficit de agua durante varios años. El problema se ve agravado por el aumento de la población, la expansión urbana, las variaciones climáticas y la explotación excesiva de los recursos hídricos. Además, la intensa sequía experimentada en 2021 y 2022, junto con cambios en los patrones de consumo de agua en los hogares que se han modificado y aumentado hasta en un 11 %, según datos del organismo operador SIAPA, han llevado al AMG a una situación crítica en su abastecimiento de agua (IMEPLAN, 2022).

El agua subterránea es la principal fuente de abastecimiento para los habitantes del AMG que se encuentran fuera de la cobertura del Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) (IMEPLAN 2023). La Conagua (2016, 2021) informa que el agua extraída de los acuíferos corresponde a 38.9 % del volumen total de agua concesionada en nuestro país; el 64 % del volumen extraído del subsuelo es para abastecimiento público, el 33 % se destina al uso agropecuario y el 24 % del que utiliza la industria autoabastecida. Aproximadamente el 77 % de esta agua subterránea extraída se destina al riego (Conagua, 2016). El IMEPLAN manifiesta que

a pesar de su vital importancia (...) [las aguas subterráneas] enfrentan desafíos de sobreexplotación, contaminación y degradación (...) resultado

directo de actividades humanas como la agricultura, ganadería, minería, actividades industriales, generación de energía y una planificación urbana inadecuada. La falta generalizada de conocimiento acerca de estas fuentes de agua exacerba aún más esta situación (2023).

Su renovación y distribución para uso urbano, agrícola e industrial es heterogénea en el tiempo y en el espacio, ya que depende de las condiciones hidrogeológicas, topográficas, climáticas, así como de las tasas de extracción y de contaminación. Está documentado que su gestión es actualmente inadecuada en Jalisco, lo que genera tanto inundaciones como escasez (IMEPLAN, 2023). Según la Asociación Internacional de Hidrogeólogos (IAH, 2015), “el agua subterránea es a menudo el ‘eslabón invisible’ entre varias facetas de la infraestructura urbana, tendiendo a afectar a ‘todos aunque con demasiada frecuencia [su gestión] es la responsabilidad de ‘nadie’”.

Frente al aumento de la peligrosidad climática y la consiguiente intensificación de las sequías, la persistencia de las proyecciones de crecimiento poblacional en el AMG y las tendencias de expansión de la producción agropecuaria, se anticipa una dramática disminución en la disponibilidad de agua. Este escenario aumentará significativamente la vulnerabilidad hídrica, provocando conflictos en la utilización y distribución del recurso, lo que afectará tanto a los residentes urbanos como a la economía regional. Un aspecto crucial es que el crecimiento de la ciudad de Guadalajara se produce fuera de las áreas de suministro del SIAPA en los municipios de Zapopan y Tlajomulco de Zúñiga. Esto incrementa la presión sobre los recursos hídricos subterráneos, generando una mayor carga sobre los acuíferos. Se estima que existe una subestimación en el volumen de extracción de los pozos en estas zonas debido a las limitadas capacidades de monitoreo de la Comisión Nacional del Agua (IMEPLAN, 2022). Esta condición vuelve a la ciudad más vulnerable ante periodos prolongados de sequía debido a la reducción del suministro de agua superficial.

El aumento de la peligrosidad climática relacionada con la sequía en el periodo de estiaje y fuertes precipitaciones en la temporada de lluvias, combinado con el incremento e intensidad de los incendios forestales y los problemas de deforestación en amplias regiones del estado, han aumentado la vulnerabilidad de los asentamientos humanos ante riesgos hidrometeorológicos extremos. Recientemente se han presentado tres sucesos emblemáticos de esos procesos.

El del municipio de San Gabriel, en 2019, la combinación de lluvia intensa en la parte alta de la cuenca con la deforestación provocada por las plantaciones de aguacate y agave y por un incendio generó el desbordamiento del arroyo Salsipuedes, provocando la muerte de seis personas y daños significativos a la infraestructura de la cabecera municipal.

En el municipio de Zapopan, en 2021, la combinación de lluvia intensa, un incendio forestal en la cuenca alta del Arroyo Seco en el Bosque La Primavera, y los depósitos clandestinos de escombros en una zona de asentamientos irregulares en la colonia de Santa Ana Tepetitlán, provocaron una fuerte inundación que causó graves daños en las colonias colindantes.

En el municipio de Autlán de Navarro, en 2023, la combinación de lluvia intensa durante una tormenta excepcional, la deforestación para agricultura, un incendio en la parte alta del arroyo El Cangrejo, provocó un deslave y que el arroyo desbordara de manera intempestiva causando la muerte de nueve personas en la localidad del Jalocote. En esta misma cuenca, unas semanas después la incidencia del huracán Lilia provocó el desbordamiento del mismo arroyo generando una fuerte inundación en la cabecera municipal, generando pérdidas materiales importantes.

Recomendaciones para un Jalisco con un mañana sustentable

Para corregir el rumbo y resolver los problemas ambientales más apremiantes es necesario tener un diagnóstico cabal de las acciones implementadas en los últimos años en el estado y de esta manera impulsar la sustentabilidad del desarrollo. En este análisis debemos manifestar abiertamente nuestros posibles sesgos. La construcción de la política pública ambiental en el estado de Jalisco en el sexenio 2018-2024 obedeció a diagnósticos de la problemática de degradación y pérdida de recursos naturales desarrollados por la Universidad de Guadalajara y presentados en publicaciones técnicas y desplegados periodísticos en los cuales participamos los autores de este trabajo (Jardel *et al.*, 2017; Santana *et al.*, 2017; Santana y Graf, 2017; Graf y Santana, 2019; Padilla *et al.*, 2019). Posteriormente, el primer autor fungió como titular de la Semadet durante los primeros cuatro años de la administración estatal 2018-2024.

Durante el sexenio 2018-2024 el Gobierno del Estado hizo un esfuerzo en la transversalización de las políticas públicas, para atender algunos de los temas considerados estratégicos. Es nuestra opinión de que hubo logros concretos. Algunos de ellos son el cierre del relleno sanitario de Laureles y crear las condiciones para que los ayuntamientos implementen un programa que no sea dependiente de empresas privadas como CAABSA. Se implementó el sistema de certificación de Tequila libre de deforestación, se fortaleció e hizo más eficiente el programa de manejo del fuego, se fortaleció la política climática y la agenda conservación de la biodiversidad, se implementó y mejoró el modelo de verificación vehicular, se elaboraron y publicaron los ordenamientos ecológicos y territoriales de ocho regiones integrados con un enfoque innovador de planeación por cuenca, se implementó un nuevo modelo de gestión territorial para la conservación de la biodiversidad denominado Paisaje Biocultural en la Región Sierra Occidental, y se consolidó el modelo de Juntas Intermunicipales, creándose las últimas tres de ellas para lograr la cobertura de todo el territorio del estado, entre otras acciones.

Buscando soluciones a los factores principales que inciden en la pérdida de biodiversidad, la contaminación y el cambio climático, el gobierno estatal elaboró dos grandes estrategias transversales paraguas: la Estrategia Estatal de Biodiversidad y la Estrategia Estatal de Cambio Climático. Asimismo, implementó seis grandes programas públicos para la instrumentación de la política ambiental: Jalisco con Bosques, Jalisco Reduce, Jalisco Respira, Programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial, Programa Estatal de Acción ante el Cambio Climático (PEAAC) y el Proyecto Estratégico de Recuperación del río Santiago y Gestión del Agua. Sin embargo, autoevaluaciones gubernamentales y evaluaciones externas al gobierno, como las desarrolladas por la Universidad de Guadalajara en su análisis *Jalisco a medio camino. Balance parcial 2018-2022*, si bien documentaron avances, evaluaron que los avances paradigmáticos planteados originalmente como necesarios para afrontar la magnitud del problema fueron, y son aún, incipientes e insuficientes. Se requieren esfuerzos más profundos, constantes e integradores, que se ajusten a las nuevas condiciones, tomando en cuenta nuevas consideraciones.

Los planteamientos de Economía Circular (Oliveira *et al.*, 2021; Li *et al.*, 2022) y Economía de la Dona (Raworth, 2017) son valiosos, pero se quedan en lo meramente discursivo si no existen mecanismos reales para incentivarlos en la práctica. Por ejemplo, la política de reducción de residuos va más allá de la gestión del desecho, una vez que ha sido ge-

nerado debe iniciar fincando responsabilidades en los productores que fabrican objetos, como envases, que se convertirán en residuos; también se deben implementar nuevas normas de reutilización y uso de materiales biodegradables que han sido exitosas en otros países. El ejercicio efectivo de las responsabilidades del estado implica lograr la inmunidad de las administraciones gubernamentales a las presiones de empresas que comercializan con la gestión de residuos, o de las embotelladoras y procesadoras de alimentos. Se requiere no solo incentivar un menor uso del agua y de combustibles fósiles, sino también implementar medidas fiscales económicas y legales para limitar la producción y generación de residuos contaminantes y penalizar el uso excesivo (la demanda) de agua y de combustibles fósiles.

Una política estatal realista que pretenda lograr la transición energética y la implementación de una economía circular va a requerir muchísimos más recursos de los que se han ejercido o que se han planteado para 2024. La transición no se logrará mediante esquemas sostenidos únicamente en acciones voluntarias de la ciudadanía. El Gobierno de Jalisco no consolidó, como lo había planteado en los primeros cuatro años, una política pública de aplicación de impuestos ambientales, aun cuando son mecanismos permitidos por la Constitución y las leyes estatales, y cuando ya los han implementado en diferentes rubros al menos diez estados del país. Las administraciones sexenales en Jalisco han sido renuentes a aplicar políticas electoralmente impopulares, como son los impuestos, y no ha considerado mecanismos progresivos que no afecten directamente a las personas de menos ingresos, pero que logren un cambio de cultura y de comportamiento (Círculo Temático de Crisis Climática, 2024).

Es imprescindible avanzar del derecho a la información a formalizar los mecanismos para una fiscalización ciudadana, lo cual permitirá corroborar que el gobierno esté cumpliendo con sus obligaciones en materia ambiental y aplicando de manera responsable los recursos fiscales y materiales a su disposición, de no hacerlo se deben crear los mecanismos jurídicos para exigir el cumplimiento de sus responsabilidades en materia ambiental ante autoridades jurisdiccionales.

Se debe diseñar e implementar, en el marco de la Constitución mexicana y la *Declaración universal de los derechos humanos*, una política ambiental efectiva a nivel estatal para el cumplimiento de cinco derechos humanos: los derechos al medioambiente sano, al agua, a la salud, a la alimentación y a una vida digna. En este contexto se deben

evaluar también los nuevos derechos emergentes como lo son el derecho intergeneracional a los recursos/servicios de la naturaleza y los derechos intrínsecos de la naturaleza. Los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible en la Agenda 2030, de la cual México es signatario, proveen una vía útil para la acción; su aplicación está íntimamente ligada a otros dos derechos humanos: a la educación y a la información.

Una política ambiental debe ser innovadora, flexible y adaptativa a las condiciones socioambientales emergentes. Innovar representa un riesgo para cualquier gobierno, ya que tiene una mayor vinculación al fracaso que el éxito, entre 40 % y 90 % de los proyectos de innovación fracasan (Rhaïem y Amara, 2021), pues las nuevas experiencias que se implementen deben estar sustentadas con evaluaciones previas o concurrentes a su aplicación (procesos adaptativos de evaluación).

Desde el punto de vista de la innovación, quienes sean responsables de elaborar el Programa de Gobierno para la siguiente administración estatal, deberán analizar las razones profundas de la crisis ambiental y ver cómo incidir en ellas en el territorio de Jalisco. El diseño de la política ambiental de este estado debe tomar en cuenta cuatro particularidades que la hace más compleja que la de otros ámbitos de la política pública.

1. La gestión del ambiente ocurre en el ámbito de interacción de dos subsistemas: el sociosistema y el ecosistema. Este enfoque sugiere que, más que problemas ambientales, nos enfrentamos a problemas sociales que tienen repercusiones ambientales. Esta gestión aborda problemas complejos que rebasan el control de la sociedad por estar en el ámbito “natural”. Por su complejidad, requiere de un enfoque de sistemas, ya que, de las interacciones entre diversos factores sociales y ecológicos, emergen patrones y procesos que no se pueden predecir con base en la observación de simples relaciones causa-efecto entre los componentes aislados (Martínez y Esparza, 2021; Torres Carral, 2021).
2. El hecho de reconocer que los problemas son sociales nos obliga a asumir que estamos abordando una crisis de origen ético-conductual y que su solución requiere profundos cambios de valores y de comportamiento (Merz *et al.*, 2023). El reconocimiento de los límites del crecimiento y planteamientos de economía ecológica (Meadows *et al.*, 1972), economía de no-crecimiento (Demarian *et al.*, 2012) y Economía de la Dona (Raworth, 2017) se deben analizar de manera profunda. Se debe afrontar la lastimosa contradicción emergente

de que, mientras más eficientes y ecológicos hacemos a corto plazo nuestros procesos y nuestras tecnologías para afrontar la crisis ambiental, a mediano y largo plazo aumenta más nuestro consumo y nuestro impacto utilizando esas mismas tecnologías innovadoras (Owen, 2011).

3. Los procesos de gestión ambiental a menudo tienen plazos muy prolongados de implementación, así como de generación de resultados.
4. Muchas veces se deben implementar en regiones “remotas”, rurales y silvestres, cuya importancia es desconocida por la mayoría de la ciudadanía e incluso por funcionarios gubernamentales que radican en las ciudades, lo cual las coloca en un bajo nivel de importancia política.

Estas características obligan a la integración entre lo social y lo ecológico mediante mecanismos implementados a diferentes escalas temporales y de gobernanza, donde se privilegia la transversalidad de políticas, la colaboración intergubernamental y la participación ciudadana. Su implementación rebasa los periodos trianuales y sexenales gubernamentales y, por ende, requieren el aseguramiento de continuidad de una administración a otra. También requiere la creación de nuevos espacios donde se desarrollen sinergias de acciones implementadas por las diversas secretarías, coordinaciones y dependencias de los tres órdenes (municipal, estatal y federal) y de los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) del sistema mexicano de gobierno. Por lo tanto, estamos obligados a reconocer que los enfoques unisectoriales y los tiempos políticos de trienios y sexenios no son los adecuados para implementar y evaluar las políticas ambientales. Todas las políticas sectoriales deben hacer explícito que la provisión de los servicios que brindan los ecosistemas (agua, protección de cuencas, aire limpio, almacenamiento de carbono, biodiversidad, etcétera) constituyen un valor público, esencial y de seguridad para el desarrollo. Esto implica que las políticas de desarrollo económico y rural de todas las dependencias del estado consideren de forma integral diversos indicadores ambientales en sus marcos programáticos, empezando por el Plan Estatal y los Planes Municipales de Desarrollo.

La materia ambiental en México es concurrente, con competencias diferenciadas entre los tres niveles de gobierno. La actual legislación establece que cada nivel de gobierno opera sin traslapes ni invasiones en sus competencias. Este enfoque, aunque común, se considera perjudicial para el sistema del derecho ambiental, ya que limita la acción

local en situaciones federales. Por ejemplo, las autoridades ambientales locales lo único que pueden hacer es dar aviso a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) en casos donde la competencia es federal. Lo que debería suceder es que todas las autoridades deben actuar ante un peligro ambiental y en su caso remitir el expediente para sanción a la autoridad competente. Un problema adicional es que la actividad de cada nivel de gobierno se realiza, por norma general, de manera desarticulada, sin objetivos comunes y con poca comunicación y acompañamiento (Cabrera, 2023).

La complejidad de la gestión ambiental radica en la distribución de competencias entre el Gobierno federal, estados y municipios, reguladas por diversas leyes. En el ámbito del agua, el Gobierno federal gestiona asignaciones y normativas para cuerpos nacionales, mientras los municipios manejan el abasto y tratamiento de aguas urbanas. En materia forestal, la Federación autoriza aprovechamientos y cambios de uso del suelo forestal. La gestión de residuos tiene divisiones de responsabilidad en cada orden de gobierno: los residuos peligrosos son del Gobierno federal, los de manejo especial son estatales y los urbanos competen a los municipios. La regulación del uso del suelo urbano es principalmente municipal, pero debe ser congruente con ordenamientos superiores, regionales, estatales y federales.

Los arreglos institucionales de coordinación intersecretarial a nivel federal y estatal presentan deficiencias, dificultando la transversalidad de las políticas y programas públicos. La falta de reconocimiento mutuo de reglas de operación y la ausencia de metas ambientales en los indicadores de desempeño generan la ejecución desvinculada de los programas, afectando la implementación de grandes agendas como el desarrollo rural y urbano sustentable, el combate a la pobreza y la mitigación y adaptación al cambio climático. A pesar de ser los principales responsables en la gestión de los recursos naturales, los municipios enfrentan limitaciones significativas al carecer de recursos y de personal calificado, y al ser más vulnerables a la corrupción y al crimen organizado (Graf y Santana, 2019).

Recursos naturales y biodiversidad

1. Lograr el objetivo de deforestación neta cero al 2030, que ya es una premisa establecida en la Ley General de Cambio Climático. Para esto es necesario consolidar la estrategia transversal de cadenas productivas agropecuarias libres de deforestación:

- Escalamiento del programa de ganadería sustentable para la producción de carne libre de deforestación, que incluya la modificación de todos los activos públicos que incentivan el modo de producción actual. Son de la mayor relevancia el impulso de los sistemas silvopastoriles, la expansión de las escuelas de campo en coordinación con las Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, el diseño de instrumentos financieros, alineando los diferentes mecanismos de financiamiento como son el Fondo Jalisco de Fomento Empresarial (Fojal), el Fideicomiso para la Administración del Programa de Desarrollo Forestal del Estado (FIPRODEFO), el Fondo Estatal de Protección al Ambiente del estado de Jalisco (FEPAJ) y la Coordinación con las organizaciones ganaderas locales.
 - Consolidar el protocolo de agave libre de deforestación y el certificado Agave Responsable Ambiental (ARA).
 - Impulsar ante el Gobierno federal e instancias internacionales la obligatoriedad del certificado libre de deforestación a las exportaciones de aguacate.
 - Lograr la vinculación efectiva entre los gobiernos federal, estatal y municipal para controlar la gestión de bosques afectados por la delincuencia organizada.
2. Disminuir los impactos negativos de los incendios forestales en la degradación de bosques y selvas, así como en la calidad del aire a través de la consolidación del programa estatal de manejo del fuego.
- Fortalecer el esquema de descentralización a las Juntas Intermunicipales en materia de manejo del fuego.
 - Incrementar la capacidad operativa en materia de prevención de incendios forestales.
 - Impulsar la creación del observatorio de manejo del fuego con la Universidad de Guadalajara y otras instancias estatales y nacionales.
3. Cumplir con la meta 30 x 30 establecida en la Convención de Biodiversidad (CBD) de Naciones Unidas para lograr el 30 % de la superficie del estado con algún esquema de conservación con manejo efectivo, ya sea ante la figura de ANP u otros instrumentos de conservación.

- Decretar las diez ANP que cuentan ya con estudios técnicos justificativos, incluyendo las actualizaciones de los decretos de Cerro del Tajo y el Bajío.
- Decretar el Cerro del Cuatro como Zona de Recuperación Ambiental.
- Decretar como ANP de categoría estatal todos los sitios Ramsar del Estado.
- Crear el Paisaje Biocultural de Sierra de Tapalpa.
- Consolidar el Paisaje Biocultural de Sierra Occidental para la conservación del entorno a Bahía de Banderas (Puerto Vallarta y Nayarit).
- Asegurar la conservación de Sierra de Cacoma como cabecera de varias cuencas costeras para asegurar el agua para turismo y agricultura en planicies costeras.
- Establecer un esquema de compra de tierras en el Bosque La Primavera para aumentar la propiedad pública.
- Crear el Organismo Público Descentralizado intermunicipal para el manejo del Parque Nacional Volcán Nevado de Colima y el Parque Estatal Bosque Mesófilo Nevado de Colima.
- Consolidar el Organismo Público Descentralizado intermunicipal para el manejo de Sierra de Quila.
- Consolidar las capacidades de las Juntas Intermunicipales para el manejo de las ANP con decreto estatal, los Paisajes Bioculturales y los sitios Ramsar y dotarlas de recursos financieros suficientes para su manejo con una participación ciudadana efectiva.

Cambio climático / Contaminación del aire

1. Impulsar la ruta de descarbonización de Jalisco para reducir al 2030 el 35 % de las emisiones anuales y cumplir los compromisos establecidos en la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) de México.
 - Consolidar la Alianza Empresarial por el Clima.
 - Crear el impuesto al carbono.
 - Impulsar la transición energética en el sector eléctrico: energía solar a gran escala, energía eólica a gran escala, despliegue a gran escala de paneles solares en edificaciones residencial, comercial, gubernamental e industrial establecida en la ruta de descarbonización del estado.

- Reducción de las emisiones de SO₂ a través de la transición energética de la Industria agroalimentaria, metalúrgica y de cemento, y el cumplimiento de la normatividad ambiental.
2. Reducir de manera significativa las emisiones de partículas finas PM_{2.5} y PM₁₀ en el AMG y los municipios con mayor carga contaminante.
 - Hacer efectiva la prohibición de quemas agrícolas y de terrenos baldíos en el AMG.
 - Consensar y publicar la Norma Técnica Ambiental de cosecha en verde de la caña de azúcar y priorizar la mecanización de la cosecha en verde en el valle de Ameca-Tala, Casimiro Castillo y El Grullo-Autlán.
 - Impulsar con un componente explícito de justicia social, la reconversión y relocalización de la actividad ladrillera del AMG.
 3. Consolidar el programa de verificación vehicular mediante medidas complementarias que aseguren el cumplimiento universal de los vehículos que circulan en el AMG y las ciudades medias y la reducción de emisiones contaminantes.
 - Establecer un esquema de “hoy no circula” para los autos que no verifiquen y aquellos cuyas emisiones sean mayores a las permitidas en la norma.
 - Establecer un programa de sustitución de vehículos utilitarios vinculados a micro y pequeñas empresas de sectores de bajos ingresos que los requieran mediante incentivos a la chatarrización.
 4. Crear un sistema efectivo de monitoreo de la calidad del aire del estado.
 - Creación de un nuevo modelo institucional para la administración del sistema de monitoreo de la calidad del aire que integre a las instituciones académicas y al Instituto Metropolitano de Planeación (Imeplan) y el Gobierno del Estado.
 - Renovación y ampliación del número de las estaciones de monitoreo de la calidad del aire en el AMG y crear nuevos esquemas con la participación ciudadana.
 - Instalación de estaciones de monitoreo de la calidad del aire en Puerto Vallarta, Lagos de Moreno, Tepatlán, Ciudad Guzmán, Autlán de Navarro, El Grullo, Ocotlán, Tala y Casimiro Castillo.

- Consolidación del sistema de modelización y alerta temprana de la calidad del aire en el AMG.
5. Reducir los desechos urbanos y de los sistemas de producción a través de una estrategia de economía circular que permita el reciclaje de residuos mediante la revalorización de los residuos y la reducción de emisiones.
- Impulsar esquemas intermunicipales de gestión integral de residuos sólidos en todo el estado (incluyendo el AMG) que permitan reducir el entierro de residuos, eliminar la generación de metano en un 100 % en 2040 y revalorizar el 80 % de los residuos.
 - Creación de un sistema para la producción a gran escala de biogás a partir de los residuos de la producción animal en los Altos de Jalisco.
 - Publicación e implementación de la estrategia transversal de reducción y pérdida de alimentos que incluya metas y acciones en cada una de las etapas de la cadena de suministro de alimentos: producción primaria, transformación alimentaria, distribución y venta al mayoreo y menudeo, servicios alimentarios y sector doméstico.
 - Desarrollar el Sistema Metropolitano de Manejo de Residuos de la Construcción y la Demolición.
 - Impulsar un sistema estatal para el manejo integral de los residuos de la industria de producción de alcoholes.

Cambio climático / Agua

1. Impulsar una estrategia de resiliencia hídrica a gran escala en el estado de Jalisco para asegurar el derecho humano al agua con una perspectiva de largo plazo. 2. Implementación del programa de resiliencia hídrica del AMG elaborado por el IMEPLAN, para que el almacenamiento del acuífero desempeñe plenamente su papel de proveer agua ante la necesidad de adaptación al cambio climático.
- Para el desarrollo de las centralidades urbanas planteadas, se debe calcular la disponibilidad de agua actual y la proyectada a futuro tomando en cuenta el crecimiento poblacional y problemas de contaminación.
 - Elaborar e implementar un proyecto de recuperación ambiental y regeneración urbana de las cuencas de El Ahogado y Laguna de Cajititlán, entre otras.

- Establecer un sistema de monitoreo del acuífero que permita implementar las acciones y regulaciones necesarias según las prioridades del plan de acción establecido.
 - Establecer en la legislación la obligatoriedad legal del establecimiento de sistemas de captación de lluvia en los nuevos desarrollos inmobiliarios.
2. Elaborar e implementar el programa de resiliencia hídrica que identifique y proteja cuencas de captación en regiones estratégicas como las cuencas de los ríos Verde, Calderón, Zula, de la ribera del lago de Chapala, costeras de Jalisco y de la Zona Norte.
 3. Desarrollar infraestructura hidroagrícola que aumente la eficiencia en el uso del agua en la agricultura de riego.
 4. Ampliar la capacidad de tratamiento de aguas residuales de las zonas urbanas de Jalisco al 2030.
 - Construcción del colector San Gaspar, segunda ampliación de la PTAR de El Ahogado, ampliación de PTAR Río Blanco. Al 2040 ampliar la capacidad de tratamiento de aguas residuales del sur del AMG.
 - Consolidar los sistemas de tratamiento de aguas residuales de las once ciudades medias, ampliando la capacidad de tratamiento de las PTAR.
 - Implementar un plan de inspección conjunta federación-estado-municipio para el cumplimiento de la normatividad ambiental de las descargas industriales y pecuarias.
 - Implementar sistemas de autogeneración de energía en todas las plantas de tratamiento de aguas residuales.
 5. Continuar y mejorar el programa estratégico de saneamiento del río Santiago.
 - Emitir un decreto legislativo que establezca la agenda de recuperación del río Santiago, haciendo obligatoria la transversalidad de acciones y la coordinación entre los órdenes de gobierno para una acción continua hasta el 2050.
 - Ajustar e implantar el Proyecto especial transversal de recuperación del río Santiago.
 - Asegurar la coordinación intergubernamental federación-estado-municipios para la implementación de un sistema integrado de inspección, vigilancia y sanción.

6. Reducir de manera significativa el uso de agroquímicos en la agricultura.
 - Prohibir la venta de plaguicidas que usen las sustancias químicas que son prohibidas por los miembros de la OCDE.
 - Desarrollar una gran política de producción de bioinsumos para la agricultura e incentivar su uso para la sustitución de fertilizantes químicos utilizados en la agricultura.
 - Implementar de manera prioritaria la política de bioinsumos en las zonas agrícolas en las cuencas que abastecen de agua a lagos, lagunas y cuerpos de agua artificiales.
7. Impulsar con las Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente la implementación de sistemas alternativos de aguas residuales en pequeñas poblaciones rurales con coinversión estatal y municipal, siguiendo el modelo exitoso de la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila (JIRA).
8. Crear un sistema de alerta temprana sobre deslaves e inundaciones.
 - Crear un índice de riesgo, que se actualice de forma automatizada cada año, utilizando como insumos los reportes de la Semadet sobre la severidad de los incendios forestales, los datos actualizados de cobertura vegetal y cambio de uso del suelo en las cuencas afectadas por incendios y la ubicación de los asentamientos humanos colindantes a cauces de agua. Este índice se debe vincular a un sistema de alerta temprana en colaboración con Protección Civil del Estado y de los municipios para evitar pérdidas de vidas humanas.

Financiamiento ambiental

1. Consolidar la estrategia de financiamiento ambiental del estado.
 - Consolidar y ampliar el esquema de financiamiento crediticio a través de Fojal para el desarrollo de proyectos verdes que contribuyan a la transición energética y la economía circular en las empresas de Jalisco.
 - Consolidar la oficina de Finanzas Verdes de la Secretaría de la Hacienda Pública (SHP).
 - Asegurar la transparencia y rendición de cuentas en la gestión de los fondos verdes.

- Desarrollar nuevos instrumentos fiscales ambientales para dotar de más recursos a los fondos destinados a la conservación de la biodiversidad, la transición energética, la adaptación al cambio climático, la atención de los desastres causados por eventos climáticos extremos.
- Establecer impuestos ambientales a determinadas actividades económicas contaminantes como: la extracción de materiales pétreos; emisión de contaminantes a la atmósfera, al agua; al suelo o subsuelo; la disposición final de residuos de manejo especial y peligroso; el depósito o almacenamiento de residuos, entre otros.
- Establecer un instrumento financiero al servicio del agua, que permita la creación de un programa de compensación por servicios ambientales hidrológicos a nivel estatal.

Planeación territorial y desarrollo urbano

1. Ordenar los usos del territorio en el estado de Jalisco.
 - Publicar la actualización del Programa de Ordenamiento Territorial Metropolitano (POTmet), incorporando los resultados del estudio reciente sobre agua subterránea (IMEPLAN, 2023).
 - Elaborar y publicar los Ordenamientos Ecológicos y Territoriales de las regiones Norte, Cuenca del río Alquila y Sierra del Tigre, integrando los Programas Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU) de los municipios involucrados.

Gobernanza ambiental y territorial

1. Consolidar las plataformas de participación pública para la instrumentación de la política ambiental.
 - Asegurar la operación de las plataformas de participación para la conservación de la biodiversidad: el Comité Técnico de Conservación de la Biodiversidad, el Comité Técnico Consultivo REDD+, el Consejo Estatal de Áreas Naturales Protegidas, el Consejo Estatal Forestal, el Comité Estatal de Gestión de Humedales y sitios Ramsar, Consejos Asesores de las ANP, comités locales de gestión de humedales, Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente.
 - Asegurar la operación de las plataformas de participación para la planeación territorial: Consejo Estatal de Planeación Territorial y Urbana; Consejos Regionales de Planeación Territorial y Urbana

- y Consejos Municipales de Desarrollo Urbano; Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente.
- Asegurar la integración y operación de las plataformas de participación para la gestión de residuos: Comité Consultivo Estatal de Residuos; Comité Interinstitucional para la Reducción de Pérdida y Desperdicio de Alimentos; Comité Técnico para la Gestión de Residuos de la Construcción.
 - Asegurar la operación de los consejos Regionales y Municipales de Planeación territorial y urbana para asegurar la adecuada aplicación de los Ordenamientos Ecológicos y Territoriales, regionales y los PMDU.
- 2. Consolidar los Arreglos Institucionales para la gestión Ambiental y Territorial.**
- Consolidar la operación de las once Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente.
 - Consolidación de la Operación del IMEPLAN.
 - Creación o consolidación de la operación de los Sistemas Intermunicipales de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (SIMARES).
 - Consolidar la operación del Organismo Público Desconcentrado (OPD) Bosque La Primavera y sus organismos anexos: Comité Ciudadano y Comité Científico.
- 3. Promover y estimular el desarrollo de una cultura y una conciencia ambiental, el conocimiento de la ecología y el libre acceso a la información objetiva y fidedigna sobre la gestión ambiental a toda la ciudadanía para fortalecer la democracia y los procesos de gobernanza.**
- Implementar programas de educación para la sustentabilidad y divulgación de la ciencia en espacios educativos formales (escuelas y universidades), no formales (museos, espacios públicos, parques, centros comerciales) y en medios impresos y electrónicos formales e informales (periódicos, radio, televisión, redes sociales).
 - Crear plataformas de informativas con datos de resultados y evaluación de efectividad de programas, y difusión.
 - Fortalecer y estimular la práctica del periodismo ambiental a través de mecanismos diseñados con la colaboración de instituciones

académicas, fundaciones, asociaciones civiles y representantes de la iniciativa privada y de la comunidad de profesionales del periodismo que: visibilicen las aportaciones sociales del periodismo ambiental, aporten a la retribución del trabajo del periodismo ambiental en Jalisco, contribuyan en la formación de periodistas ambientales profesionales y promuevan el análisis del quehacer periodístico especializado en temáticas socioambientales.

Referencias

- ARTEAGA, E. (2022). Derecho antes que mercancía. En D. Gómez-Álvarez, C. I. Moreno y M. E. Jaramillo-Molina (coords.), *Jalisco a medio camino. Balance Parcial 2018-2022*. Editorial Universidad de Guadalajara.
- Artículo 19. (2023, 19 de septiembre). Informe semestral 2023: violencia contra la prensa entre ataques, estigmatización y ausencia del Estado. articulo19.org.
- ATWOLLI, L., Baqui, A., Benfiel, T., Bosurgi, R., Godlee, F., Hancocks, S., Horton, R., Laybourn-Langton, L., Monteiro, C. A., Norman, I., Patrick, K., Praities, N., Olde Rikkert, M. G. M., Rubin, E. J., Sahni, P., Smith, R., Talley, N. J. Turale, S. y Vázquez, D. (2021). *Call for emergency action to limit global temperature increases, restore biodiversity, and protect health*. The Lancet Regional Health.
- BAR-ON, Y. M., Phillips, R., y Milo, R. (2018). The biomass distribution on Earth. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 115(25), 6506-6511.
- CABRERA, D. (2023). Análisis para una reforma integral para la justicia ambiental en México. Documento inédito.
- CEA. (2022). *Inventario estatal de plantas de tratamiento de aguas residuales*. Dirección de saneamiento y operación de plantas de tratamiento.
- CEDHJ. (2022). Informe especial 3/2022: situación de violencia contra periodistas y personas defensoras de los derechos humanos en Jalisco. <http://historico.cedhj.org.mx/recomendaciones/inf.%20especiales/2022/Informe%20especial%203-2022%20Periodistas%20y%20defensores%20dh%20-%20Mayo.pdf>.
- CeIBA. (2023). *Planteamientos estratégicos para la sustentabilidad 2024- 2030 en México: hacia un futuro posible*.
- CEMDA. (2023). Informe sobre la situación de las personas defensoras de los derechos humanos y ambientales en México (2022). https://www.cemda.org.mx/wp-content/uploads/2023/05/cmd_abr23-resumen-ejecutivo.pdf
- Círculo Temático de Crisis Climática. (2024). Presupuesto climático en serio. Propuestas para el presupuesto de Jalisco 2024. Documento inédito.

- COFFEY, Y., Bhullar, N., Durkin, J., Islam, S. y Usher, K. (2021). Understanding eco-anxiety: a systematic scoping review of current literature and identified knowledge gaps. *The journal of climate change and health*. School of Psychology-University of New England.
- Conafor-Semadet. (2020). Mapa de cobertura del suelo del estado de Jalisco al año base 2016 [Vector]. Escala 1:75,000. Versión 1.3.
- Conagua. (2016). Estadística del agua en México. http://201.116.60.25/publicaciones/eam_2016.pdf
- Conagua. (2021). Estadística del Agua en México. <https://files.conagua.gob.mx/conagua/publicaciones/Publicaciones/EAM%202021.pdf>.
- Conagua. (2023). Aguas subterráneas / acuíferos. <https://sigagis.conagua.gob.mx/gas1/sections/Edos/jalisco/jalisco.html>.
- CRI. (2023). *Unholy guacamole deforestation, water capture, and violence behind Mexico's avocado exports to the U.S. and other major markets*. <https://cri.org/reports/unholy-guacamole/>.
- CRT. (2023). Estrategia de sostenibilidad y la vulnerabilidad de la Denominación de Origen del tequila ante el cambio climático.
- DE ANDA, J. y Meza, D. (2023). Cuenca Laguna de Atotonilco reserva hidrológica de Jalisco. Retos para la conservación de sus ecosistemas. Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco A.C.
- DE ANDA, J., Gradilla-Hernández, M. S., Díaz-Torres, O., y Díaz-Vázquez, D. (2022). Seasonal and long-term behavior of TN:TP ratio in lake Cajititlan and its environmental implications. *Water, Air and Soil Pollution*, 233(3), 99.
- DEMARIAN, F., Schneider, F., y Sekulova, F. (2012). *What is degrowth? From an activist slogan to a social movement*. Universidad Autónoma de Barcelona.
- DÍAZ-TORRES, O., De Anda, J., Lugo-Melchor, O. Y., Pacheco, A., Orozco-Nunnelly, D. A., Shear, H., y Gradilla-Hernández, M. S. (2021). Rapid changes in the phytoplankton community of a subtropical, shallow, hypereutrophic lake during the rainy season. *Frontiers in Microbiology*, 12, 415.
- DITLEVSEN, P., y Ditlevsen, S. (2023). Warning of a forthcoming collapse of the Atlantic meridional overturning circulation. *Nature Communications* (14), 4254.
- FERNÁNDEZ, A. y Santana, E. (2023). Programa de control de contaminación atmosférica vehicular del AMG. En D. Gómez-Álvarez, C. I. Moreno y M. E. Jaramillo-Molina (coords.), *Jalisco a medio camino. Balance Parcial 2018-2022*. (pp. 416 -430). Editorial Universidad de Guadalajara.
- Global Witness. (2023, 13 de septiembre). Siempre en pie. <https://www.globalwitness.org/es/standing-firm-es/>.

- Gobierno de México. (2018). Política migratoria del Gobierno de México. *Panorama de la migración en México*. https://portales.segob.gob.mx/es/Politica-Migratoria/Panorama_de_la_migracion_en_Mexico.
- GRAF, S. y Santana, E. (2019). Sustentabilidad, población y territorio: naturaleza y medio ambiente. En A. Acosta (ed.), *Jalisco a futuro 2018-2030. Construyendo el porvenir*. Vol. 1. Diagnósticos (pp. 407-459). Editorial Universidad de Guadalajara. https://www.jaliscoafuturo.mx/wp-content/uploads/2019/09/Jalisco_futuro_18-30_VOLUMEN1.pdf.
- HARVARD T. H. Chan. (2020). Solutions for preventing the next pandemic. *Science*, 369. <https://www.hsph.harvard.edu/c-change/news/preventing-futurepandemics/>
- HIDALGO RASMUSSEN, A. y De la Peña Rasmussen. (2023). Política urbana y medioambiental. En D. Gómez-Álvarez, C. I. Moreno y M. E. Jaramillo-Molina (coords.), *Jalisco a medio camino, Balance Parcial 2018- 2022* (pp. 328-346). Editorial Universidad de Guadalajara.
- HOCHKIRCH, A., Bilz, M., Ferreira, C., Danielczak, A., Allen, D., Nieto, A., Rondinini, C., Harding, K., Hilton-Taylor, C., Pollock, C. M., Seddon, M., Vié, J. C., Alexander, K. N. A., Beech, E., Biscoito, M., Braud, Y., Burfield, I. J., Buzzetti, F. M., Cálix, M., Carpenter, K. E. ... , Zuna-Kratky, T. (2023). A multi-taxon analysis of european red lists reveals major threats to biodiversity. *PLoS ONE 18(11)*.
- IAH. (2015). Resilient cities and groundwater. <https://iah.org/wp-content/uploads/2015/12/IAH-Resilient-Cities-Groundwater-Dec-2015.pdf>.
- IEA. (2021). Net Zero by 2050 - A Roadmap for the global energy sector. <https://iea.blob.core.windows.net/assets/0716bb9a-6138-4918-8023-cb24caa47794/NetZeroby2050-ARoadmapfortheGlobalEnergySector.pdf>.
- IIEG. (2020a). *Análisis General del Área Metropolitana de Guadalajara*. Gobierno del Estado de Jalisco.
- IIEG. (2020b). *Localidades y población total según condición urbana y rural, 1950-2020*. Distribución Territorial. https://iieg.gob.mx/ns/?page_id=881.
- IIEG. (2020c). *Serie histórica pib Jalisco-actividades primarias a precios constantes 1980-2021*. https://iieg.gob.mx/ns/?page_id=1186.
- IIEG. (2022). Crecimiento del parque vehicular en Jalisco y el AMG 2000-2021. [Ficha informativa]. Jalisco.
- IIEG. (2023). *Proyecciones de la población por edad desplegada según sexo 2020-2070*. https://iieg.gob.mx/ns/?page_id=846.
- IIEG-Fiprodefo. (2017). Mapa de frontera forestal del complejo volcánico de Colima y cobertura de vegetación de la Sierra del Tigre. Informe técnico.
- IMEPLAN. (2021). *Plan de acción climática del Área Metropolitana de Guadalajara*. Dirección de gestión del desarrollo.

- IMEPLAN. (2022). *Agenda de resiliencia hídrica del Área Metropolitana de Guadalajara*. Dirección de gestión del desarrollo.
- IMEPLAN. (2023). *Hidrología subterránea en el Área Metropolitana de Guadalajara*. Dirección de gestión del desarrollo.
- INECC. (2019). *Riesgos de los plaguicidas para la salud*.
- INEGI. (2020a). *Censos de Población y Vivienda. Subsistema de Información Demográfica y Social*. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>.
- INEGI. (2020b). Índice de marginación por colonia, 2020. Consejo Nacional de Población.
- INEGI. (2021a). *Producto Interno Bruto del estado de Jalisco. Actividades primarias*.
- INEGI. (2021b). *Producto Interno Bruto por entidad federativa, año base 2013*.
- INEGI. (2021c). *Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 2020*.
- IOM. (2022). *Climate change and future human mobility*. Global Data Institute.
- JARDEL, E., Santana, E., Hernández, L., y Graf, M. (2017). Conservación y restauración. En *La biodiversidad en Jalisco. Estudio de Estado*. Vol. I. (pp. 275-316). Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad.
- KAZA, S., Yao, L., Bhada-Tata, P. y Van Woerden, F. (2018). *What a Waste 2.0 A global snapshot of solid waste management to 2050*. World Bank.
- KEBREAB, E., Mitloehner, F., y Sumner, D. A. (2022). *Meeting the call: how California is pioneering a pathway to significant dairy sector methane reduction*. College of Agricultural and Environmental Sciences. University of California Davis-CLEAR Center.
- LESLIE, H. A., Velzen M., Brandsma, S. H., Vethaak, A. D., García-Vallejo, J. J. y Lamoree, M. H. (2022). Discovery and quantification of plastic particle pollution in human blood. *Environment International*, 163, 107199.
- LI, J., Guangxin, S., Mengshan, C., Jiao Bian. y Badamasi, S. M. (2022). Green environment and circular economy: A state-of-the-art analysis. *Sustainable Energy Technologies and Assessments*, 52, 102106.
- LYNCH, J. (2019). Agricultural methane and its role as a greenhouse gas. *Food climate research network*. University of Oxford.
- MARTÍNEZ, E., y Esparza, L. (2021) Teorías de sistemas complejos: marco epistémico para abordar la complejidad Socioambiental. *Intersticios sociales*. (21).
- MAYERFELD, D., Fulwider W., y Parrish, A. (2021). Methane emissions from livestock and climate change. University of Wisconsin-Madison.
- MEADOWS, D. H., Meadows D. L., Randers, J. y Behrens, W. W. (1972). *The limits of growth: A report for the Club of Rome's Project on the predicament of mankind*. A Potomac Associates Book.

- MENDO, G., Bernache, G., y Santana, E. (2023). La basura en Guadalajara. Entre la concesión y la contaminación. *Jalisco a medio camino. Balance Parcial 2018-2022*. (pp. 359- 386). Editorial Universidad de Guadalajara.
- MERZ, J. J., Barnard, P., Rees, W. E., Smith, D., Maroni, M., Rhodes, C. J., Dederer, J. h., Bajaj, N., Joy, M. K., Wiedmann, T. y Sutherland, R. (2023). World scientists' warning: The behavioral crisis driving ecological overshoot. *Sage journals, ecological and environmental sciences*, 23(106).
- OCHOA, A. O., y Shalisko, V. (2015). Expansión urbana. *Área Metropolitana de Guadalajara. Análisis y prospectiva 1970- 2045*. Editoriales e Industrias Creativas de México.
- OLIVEIRA, M., Miguel, M., van Langen, S. K., Ncube , A., Zucaro, A., Fiorentino, G., Passaro, R., Santagata, R., Coleman, N., Lowe, B. H., Ulgiati, S. y Genovese, A.(2021). Circular economy and the transition to a sustainable society: integrated assessment methods for a new paradigm. *Circular Economy and Sustainability*, 1, 99-113.
- ONU. (2023). *Informe mundial de las naciones unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos 2023*. Alianzas y cooperación por el agua.
- ONU-Agua. (2021). *Resumen actualizado de 2021 sobre los progresos en el ODS 6: Agua y saneamiento para todos*. Versión: julio de 2021.
- OWEN, E. (2011). *The conundrum*. Riverhead Books.
- PADILLA, R., Acosta, A., Barba, C., Ricardi, A., Celis, A., Vargas, P. N., De León, A., Navarro, E. E., Escobar, D., Díaz, C., Moloeznik, M. P., Zepeda, G. R., Graf, S., Santana, E., Canales, A., Gutiérrez, E., Vargas, P. N., Sánchez A., Rosas, J. y Solís, H.R. (2019). *Jalisco a futuro 2018-2030: construyendo el porvenir*. Editorial Universitaria/ Universidad de Guadalajara. Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo.
- PAGAN, A., Pagan, J., Schmook, B., Chritman, Z. y Sangermano, F. (2021). Understanding agricultural fire dynamics in the southern Yucatán peninsular region using the MODIS (C6) active fire product. Issue 7. *Remote Sensing Letters*, 21(12).
- PAULY, D. y Zeller, D. (2016). Catch reconstructions reveal that global marine fisheries catches are higher than reported and declining. *Nature Communications*, 16(7). Article No. 10244.
- PERSSON, L., Carney Almroth, B. M., Collins, C. D., Cornell, S., De Wit, C. A., Diamond, M. L., Fantke, P., Hassellöv, M., MacLeod, M., Ryberg, M. W., Søgaard Jørgensen, P., Villarrubia-Gómez, P., Wang, Z. y Hauschild, M. Z. (2022). Outside the safe operating space of the planetary boundary for novel entities. *Environmental Science and Technology*, 56(3), 1510-1521.

- PNUMA. (2019). Fronteras 2018/19. Nuevos temas de interés ambiental. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
- QUINTON, A. (2019). *Cows and climate change. Making cattle more sustainable*. University of California Davis.
- RAWORTH, K. (2017). *Doughnut economics: seven ways to think like a 21st-century economist*. Chelsea Green Publishing.
- RHAIEM, K. y Amara, N. (2021). Learning from innovation failures: a systematic review of the literature and research agenda. *Review of Managerial Science*, 15(2), 189-234.
- RICHARDSON, K., Steffen, W., Lucht, W., Bendtsen, J., Cornell, S. E., Donges, J. F., Drüke, M., Fetzer, I., Bala, G., Bloh, W., Feulner, G., Fiedler, S., Gerten, D., Gleeson, T., Hofmann, M., Huiskamp, W., Kummu, M., Mohan, C., Nogués-Bravo, D., ... Rockström, J. (2023). Earth beyond six of nine planetary boundaries. *Science Advances*, 9(37).
- RITCHIE, H. (2020). Climate change and flying: what share of global CO2 emissions come from aviation? OurWorldInData.org. <https://ourworldindata.org/co2-emissions-from-aviation>.
- RSF. (2023). México. <https://rsf.org/es/pais/m%C3%A9xico>.
- SANTANA, E., y Graf, S. (2017). Sustentabilidad. El discurso vacío. En H. Aguilar Camín, L. de la Calle, M. A. Casar, J. G. Castañeda, J. R. Cossío Díaz, E. Guerrero, S. Levy y J. Woldenberg. (eds.), *¿Y ahora qué? México ante el 2018* (pp. 343-353). Penguin Random House/Nexos/Universidad de Guadalajara.
- SANTANA, E., N. Platero, H. Castañón, R. Flores, G. Bernache, M. Alcocer, García, M. y Graf, S. (2017). El Área Metropolitana de Guadalajara y sus sistemas naturales de soporte: relación indispensable para lograr la prosperidad urbana. (pp.131-151). En *Guadalajara metropolitana. Prosperidad urbana: oportunidades y propuestas*. ONU-Hábitat, Semadet. https://www.researchgate.net/publication/360223818_Libro_Guadalajara_Metropolitana_Prospereidad_Urbana_Oportunidades_y_Propuestas.
- Semadet. (2014). *Inventario estatal de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero*. Carbon Trust.
- Semadet. (2019). Actualización del INVENTARIO estatal de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero de Jalisco, 2017. Centro Mario Molina.
- Semadet. (2022a). Numeralia histórica de calidad del aire del AMG.
- Semadet. (2022b). Jalisco Reduce, Programa Estatal de Gestión Integral de Residuos. Jalisco. <https://semadet.jalisco.gob.mx/sites/semadet.jalisco.gob.mx/files/jaliscoreduce.pdf>.

- Semadet. (2023). Reporte estadístico incendios forestales Jalisco. Gobierno del Estado de Jalisco. <https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/389bb294-8611-4c5a-87c7-19a4069f8873/page/VgkiC>
- Semarnat-INECC. (2018). Inventario nacional de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero 1990-2015.
- Semarnat. (2019). Inventario Nacional de Emisiones de México, sección Jalisco.
- Semarnat. (2023). Sistema Nacional de Información Ambiental y Recursos Naturales https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/indicadores21/conjuntob/indicador/02_agua/2_2_3.html.
- SGOURIDIS, S., Bonnefoy, P. y Hansman R. (2011). Air transportation in a carbon constrained world: Long-term dynamics of policies and strategies for mitigating the carbón footprint of commercial aviation. *Transportation. Research Part A*. Elsevier.
- SIAP. (2010). *Población ganadera*. Datos abiertos. Gobierno de México.
- SIAP. (2020). *Población ganadera*. Datos abiertos. Gobierno de México.
- SIAP. (2022). *Población ganadera. Resumen nacional 2013-2022*. Gobierno de México.
- Statista (2024, 15 de enero). *Aeropuertos mexicanos con el mayor tráfico de pasajeros en 2022*. Statista Research Departament. <https://es.statista.com/estadisticas/1076873/aeropuertos-mexico-trafico-pasajeros/>.
- TORRES, G. (2021). About the concept of socio-ecological system. An ecosocial analysis. *Textual. Análisis del medio rural* (77), 89-114.
- VÁZQUEZ DEL MERCADO, R., y Labarri, J. (eds.) (2017). *Huella hídrica en México: análisis y perspectivas*. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.
- VEGA-LÓPEZ, E. (2023). Agua, crecimiento económico y bienestar social en México. *Revista de Economía Mexicana*, 7(8), 233-294.
- WEF. (2023). *The global risks report 2023*. Insight report.
- WEST, T., Wunder, S., Sills, E., Börner, J., Rifai, S., Neidermeier, A., Frey, G. y Kontoleon, A. (2023) Action needed to make carbon offsets from tropical forest conservation work for climate change mitigation. *Science*, 25;381(6660), 873-877.
- WRI. (2019). *World Greenhouse Gas Emissions*, Climate Watch, based on raw data from International Energy Agency (2021), GreenHouse Gas Emissions from Fuel Combustion.

El futuro de la población. Hacia un nuevo ciclo demográfico

— Patricia Noemí Vargas Becerra
Edith Y. Gutiérrez Vázquez
Alejandro I. Canales

Introducción

Históricamente, desde los planteamientos de Malthus, el interés por la población y la demografía nace desde la intervención política. Desde este enfoque, conocer el volumen de una población, su composición, su dinámica y sus comportamientos se utiliza para dos cuestiones: prever los escenarios futuros de su evolución e intervenir. En ese sentido, la población siempre ha estado en el centro de la gobernabilidad (Andreu, 2023; Lutz y KC, 2010).

Los cambios demográficos son parte de las fuerzas motoras del desarrollo y de los cambios sociales, entender cómo estos interactúan y evolucionan a lo largo del tiempo proporciona una visión más clara de los desafíos y oportunidades que enfrentará la sociedad en el futuro.

Por ello, en este trabajo se presentan posibles escenarios demográficos tendenciales que proyectan la evolución de cuatro métricas cruciales: el volumen de la población, su crecimiento y distribución territorial, así como su estructura por edad y sexo. Asimismo, se muestra el panorama futuro de algunos componentes de la dinámica demográfica de Jalisco como la fecundidad y la migración.

Evolución y prospectiva tendencial de la población

El argumento

El análisis de la evolución y la perspectiva tendencial de la población jalisciense revela la complejidad de los cambios demográficos que están moldeando el futuro del estado y de la nación mexicana. En particular, se observa una transición demográfica marcada por dos fenómenos distintos pero interrelacionados: el primer “bono demográfico” ligado al incremento de la población en edad de trabajar, y el segundo derivado del envejecimiento poblacional.

El primer “bono demográfico”, caracterizado por un crecimiento dinámico de la población en edad de trabajar en relación con la población dependiente, ha impulsado el desarrollo socioeconómico de Jalisco durante décadas. Este periodo se ha distinguido por una amplia base poblacional de adultos en edad productiva, lo que ha contribuido al crecimiento económico, la innovación y la productividad en diversos sectores, pero no ha sido suficiente para el desarrollo equitativo, pleno y sostenible de la sociedad jalisciense. Sin embargo, Jalisco y México ahora se encuentran ante una nueva coyuntura demográfica, marcada por el proceso de envejecimiento poblacional. Este fenómeno, que representa el paso hacia una comunidad con una proporción creciente de personas mayores, plantea desafíos y oportunidades significativas para la sociedad jalisciense.

Por un lado, el envejecimiento poblacional conlleva cambios en la estructura etaria de la población, que se acompaña del incremento absoluto y relativo de la población adulta mayor y un descenso en la proporción de población joven en edades activas y reproductivas. Esta transformación demográfica tiene implicaciones profundas en áreas como la salud, el mercado laboral, la seguridad social y la planificación urbana.

Por otro lado, el envejecimiento poblacional también abre la puerta a un segundo “bono demográfico” derivado de la longevidad. A medida que las personas viven más tiempo y en mejores condiciones de salud, tienen la oportunidad de seguir contribuyendo activamente a la sociedad en roles laborales, comunitarios y familiares. Esto representa una oportunidad para aprovechar el capital humano y la experiencia acumulada de las personas mayores en beneficio del desarrollo integral de Jalisco.

En resumen, la evolución y la prospectiva tendencial de la población jalisciense apuntan hacia un nuevo ciclo demográfico caracterizado por el envejecimiento poblacional y la emergencia de un segundo “bono demográfico” basado en la longevidad. Para aprovechar al máximo estas transformaciones demográficas, es fundamental adoptar estrategias y políticas que promuevan la participación activa y el bienestar de todas las generaciones, contribuyendo así al desarrollo sostenible y la prosperidad de Jalisco en el siglo XXI.

Los datos

El volumen y crecimiento de la población

Uno de los parámetros demográficos fundamentales es el número de personas dentro de una población, dado que, por una parte, tiene implicaciones significativas para la dinámica de la población en su conjunto y, por otra, el volumen de la población es una de las métricas que se toma en consideración para la asignación de recursos financieros a las entidades federativas por parte del gobierno nacional. Por ello, a continuación, se presentan las tendencias de este indicador y su escenario futuro hacia el 2050.

Los últimos 54 años tanto a nivel nacional como estatal han estado marcados por dos tendencias, un incremento del tamaño de la población y un descenso de las tasas de crecimiento. En este periodo destaca una fase de crecimiento acelerado, seguida de una etapa de crecimiento moderado hasta alcanzar la meta de crecimiento de 1 % en el siglo XXI. Cabe hacer notar que la población de México y la de Jalisco muestran tendencias similares.

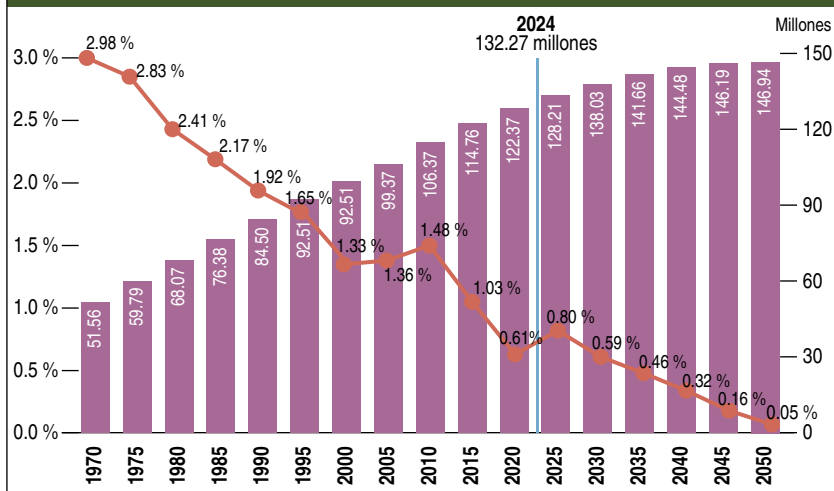
Al respecto, en 1970 la población del país se estimó en 51.56 millones con una tasa de crecimiento de 2.98 % anual, para el 2003 ya había 103.6 millones de mexicanos. Esto es, en 33 años la población de México se había duplicado. Haciendo una analogía a nivel estatal, las estimaciones indican que en 1970 Jalisco tenía 3.52 millones de habitantes, con un ritmo de crecimiento de 2.73 % anual. Los jaliscienses eran el 3.8 % de la población nacional. Treinta y seis años después, el número de habitantes de Jalisco se había duplicado, esto es, 7 millones de personas vivían en el Jalisco en el 2006 (3.5 % de la población nacional). En este periodo el ritmo de crecimiento se moderó y descendió a 1.5 % anual en este mismo año (2006). Los escenarios prospectivos futuros indican que estos ciclos

de duplicación de la población no se volverán a presentar en el futuro demográfico de Jalisco a nivel estatal (Ver gráficas 4.1. y 4.2).

En el año 2010 la población nacional alcanzó 114.76 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento de 1.48 % anual, mientras que en Jalisco alcanzó los 7.52 millones de personas (6.5% de la población nacional), con un ritmo de crecimiento de 1.57 % anual. Cabe hacer notar que las tendencias del ritmo de crecimiento poblacional fueron afectadas por la pandemia por covid-19, un evento crítico que ocasionó temporalmente un descenso abrupto en las tasas de crecimiento tanto a nivel nacional como estatal por los efectos derivados de esta pandemia en los fenómenos de la dinámica demográfica, específicamente el incremento en las tasas de la mortalidad. En este sentido, las proyecciones de población del Consejo Nacional de Población que consideran el año 2020 como punto de partida del escenario prospectivo tendencial mostraron que en México el ritmo de crecimiento descendió a 0.59 % anual para el año 2021 y en Jalisco el efecto fue menor ya que la tasa de crecimiento fue de 0.82 % anual. Este efecto fue temporal ya que para el 2022 este indicador casi recuperó los niveles prepandémicos cercanos a tasas de crecimiento de 1 por ciento.

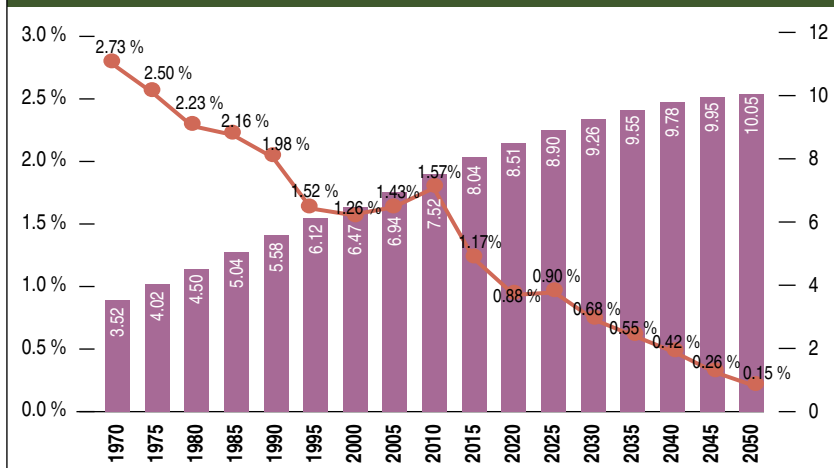
En el 2024, en México habitan 132.27 millones de personas, mientras que en Jalisco vive el 6.67 % de la población nacional, esto es, 8.82 millones de personas y la tasa de crecimiento poblacional es de 0.95 % anual. El escenario futuro apunta a que la población jalisciense llegará a 9.26 millones (6.71 % de la poblacional mexicana) en el 2030. A partir de este año, se iniciará una etapa de transición hacia la estabilización del tamaño de la población, que se acompañará del descenso de las tasas de crecimiento, tanto en la república mexicana como en Jalisco. Ante este panorama prospectivo, la población jalisciense llegaría a los 10 millones de habitantes en el año 2050 con tasa de crecimiento que se acerca al cero (0.15 % anual) (ver gráficas 4.1. 4.2.).

Gráfica 4.1. Estados Unidos Mexicanos. Población y tasa de crecimiento (1970-2050)



Fuente: Elaborado con base en SGConapo (2023). Conciliación demográfica de México 1950-2019 y Proyecciones de la población de México y las entidades federativas, 2020-2070.

Gráfica 4.2. Población y tasas de crecimiento (1970-2050)



Fuente: Elaborado con base en SGConapo (2023). Conciliación demográfica de México 1950-2019 y Proyecciones de la población de México y las entidades federativas, 2020-2070.

Una tendencia paradójica: concentración, despoblamiento y dispersión

En 1970 en Jalisco habitaba el 6.8 % de la población de México, cifra que llegó a 6.7 en el 2024 y llegará a 6.8 en el 2050 según las proyecciones de población de Consejo Nacional de Población (Conapo, 2023). La distribución territorial de la población muestra una tendencia a la concentración en localidades urbanas, en particular, dentro del sistema urbano de México el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) es la tercera por su volumen de concentración de población. Así lo muestran las tendencias, en 1970 el 47.8 % de la población de Jalisco habita en el AMG (1.68 millones); específicamente, el 76.2 % vivía en el municipio de Guadalajara (ver tabla 4.1.). Esta cifra se duplicó en la década de 1990 y en 1995 esta metrópoli ya aglutinaba al 60.2 % de los habitantes (3.6 millones). Esta tendencia continuó, y para el 2024, el 63.3 % de los jaliscienses viven en esta área metropolitana (5.58 millones). Al respecto, Zapopan, Guadalajara y Tlajomulco de Zúñiga son los municipios más poblados (28.8 %, 24.1 % y 15.4 % respectivamente) (tabla 4.1).

La prospectiva futura indica la continuidad de esta tendencia. Al respecto, el 63.9 % (5.9 millones) de la población de la entidad habitará en esta metrópoli en el 2030, el 28.3 % vivirá en Zapopan, el 21 % en Guadalajara y el 17.2 % en Tlajomulco de Zúñiga. En el 2050 en el AMG residirán más de 6.5 millones de personas (65.1 %); los municipios de Zapopan, Tlajomulco y Guadalajara concentrarán el 68.4 % de la población.

En el marco del desarrollo sostenible, el crecimiento y concentración de la población en el AMG seguirá presentando un desafío significativo en términos de las interacciones entre población, ambiente, infraestructura, equipamiento y planificación urbana, movilidad y demanda de servicios (solo por mencionar algunas cuestiones). En este sentido, cobran especial relevancia las tendencias aquí presentadas para la planeación futura de las metrópolis.

Tabla 4.1. Población del AMG (2070- 2050)

Municipios	1970		2024		2030		2050	
	Población	%	Población	%	Población	%	Población	%
Guadalajara	1 282 024	76.1	1 345 464	24.1	1 244 931	21.0	894 592	13.7
Ixtlahuacán de los Membrillos	11 386	0.7	78 910	1.4	91 834	1.6	114 774	1.8
Juanacatlán	5 880	0.3	41 480	0.7	56 586	1.0	86 048	1.3
El Salto	13 219	0.8	269 069	4.8	311 552	5.3	386946	5.9
Tlajomulco	37 566	2.2	859 001	15.4	1 017 787	17.2	1 300 522	19.9
Tlaquepaque	107 900	6.4	711 807	12.7	725 748	12.3	720 720	11.0
Tonalá	26 346	1.6	602 540	10.8	633 415	10.7	696 515	10.6
Zapopan	166 200	9.9	1 610 505	28.8	1 774 169	30.0	2 280 373	34.8
Zapotlanejo	34 011	2.0	64 647	1.2	63 833	1.1	65 128	1.0
Total AMG	1 684 532	100	5 583 423	100	5 919 855	100	6 545618	100
Jalisco	3 523 706	47.81	8 820 915	63.3	9 259 907	63.93	10 051 671	65.12

Fuente: elaborado con base en SGConapo (2023). *Conciliación demográfica de México 1950-2019 y Proyecciones de la población de México y las entidades federativas, 2020-2070.*

En contraposición, se estima que el 40 % (50) de los municipios de Jalisco presentarán tasas de crecimiento negativas en el periodo 2020-2030. Esto es, tendrán pérdidas de población (despoblamiento). Asimismo, 32.8 % de los municipios mostrarán crecimientos poblacionales bajos (tasas de crecimiento entre 0.0 % y 0.9999 %). El despoblamiento continuará en los siguientes veinte años. Al respecto, en el periodo 2030-2050, el 50.4 % (63) de los municipios jaliscienses presentarán tasas de crecimiento negativas, es decir, tendrán descensos de su población. Además, se prevé que el 35.2 % (44) de los municipios presentarán crecimientos poblacionales bajos.

La cuestión del crecimiento-concentración-dispersión y despoblamiento descrita pone en el centro el tema de la inequidad y de la misma sustentabilidad de las regiones, los municipios y de su población. No es

un asunto menor, dado que afecta a una amplia gama de municipios y regiones de Jalisco, así como del país, y debe dar lugar a políticas integrales, tanto locales como regionales, estatales y nacionales. Cabe recordar que las disminuciones de población en las localidades, municipios y regiones disminuyen las economías de aglomeración en ellas, lo que a su vez reduce los salarios regionales. El ingreso consecuentemente disminuido podría inducir a la movilidad de la población (emigración interna e internacional).

Asimismo, es conveniente hacer notar que los municipios des poblados están afectados por los fondos fiscales basados en los tamaños de población y que tiene repercusiones negativas en los muy diversos programas de fomento y desarrollo social. Este criterio debe ser analizado por sus efectos perversos en el desarrollo y bienestar de la población.

En resumen, en Jalisco está presente un fenómeno dicotómico de “poblamiento-despoblamiento”, asociados con los dos componentes, 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 la AMG; asimismo, el contexto demográfico futuro de Jalisco nos indica que el crecimiento poblacional ya no será una certeza, lo que requiere una reevaluación de las perspectivas para prestar más atención en el bienestar de las personas en las economías sociales, el desarrollo del lugar y la redistribución en las estrategias de desarrollo regional. Esto es, 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 posibiliten dar forma al futuro regional de Jalisco.

La transición de estructura por edad y sexo de la población

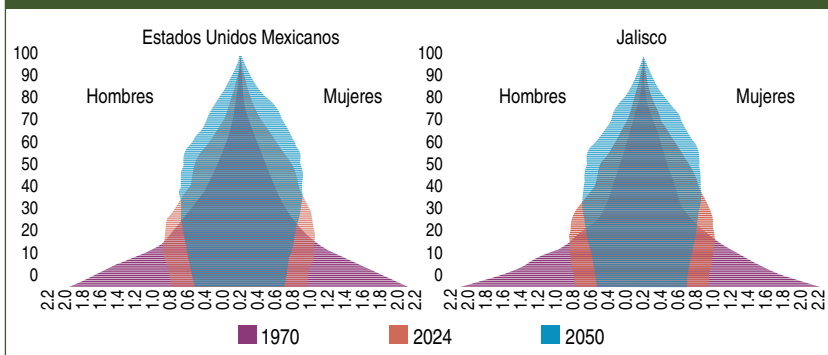
Los enfoques de discusión sobre el papel del cambio demográfico en el desarrollo sostenible y el bienestar de las personas han pasado de centrarse en el crecimiento poblacional a perspectivas analíticas que consideran fundamental poner la mirada en las transformaciones de las estructuras por edades y sexo de la población que han estado presentes en los escenarios pasados y presentes y que marcarán el futuro de la población.

El rápido descenso de la fecundidad y la mortalidad en México y Jalisco ha traído como consecuencia una metamorfosis de la pirámide poblacional, que se expresa en un gradual proceso de envejecimiento de la población. El alargamiento de la sobrevivencia por el incremento en la esperanza de vida ha originado que cada vez más personas alcancen las edades adultas y la vejez; la disminución de la descendencia de las parejas, en cambio, ha propiciado una continua reducción en el peso relativo de los niños y los jóvenes. Ambos efectos se advierten claramente en la secuencia de pirámides de población del periodo 1970-2050, que permiten comparar las distribuciones por edad de la población tanto a nivel nacional como en Jalisco (gráfica 4.3.).

La expansión poblacional en la década de 1970 fue la etapa de mayor crecimiento demográfico tanto en el país como en Jalisco, con un rápido rejuvenecimiento de la población (pirámides 1970), la edad mediana de los mexicanos y los jaliscienses fue de 16 años y la estructura por sexo muestra que más de la mitad de la población son mujeres (50.3 %). En cambio, durante los siguientes 54 años ocurrió una intensa contracción de la base, así como el ensanchamiento de la parte central con ligeros cambios en la cúspide, mientras que continuó la feminización de la población jalisciense. En el año 2024, se estima que la población femenina representa el 50.6% de la población y que la edad mediana es de 30 años, por lo que los individuos en edad laboral representan la mayoría de la población, estas cohortes envejecerán en las próximas décadas reflejo del gradual proceso de envejecimiento (gráfica 4.3., pirámides 2024).

Según las proyecciones demográficas del Conapo, el escenario futuro de la estructura por edades hacia el 2050 se caracterizará por la expansión y acumulación de una mayor proporción de población en edades adultas y avanzadas en la parte superior de la pirámide y una edad mediana de la población que alcanzará los 40 años, lo cual es evidencia de los avances en la longevidad (gráfica 4.3.); asimismo, se espera una estructura de edad que se distribuye más uniformemente y en donde el 50.4 % de la población serán mujeres. Llama la atención la tendencia a la convergencia (similitud) de estas transformaciones en cuanto a las estructuras por edades tanto a nivel nacional como estatal que se advierten de manera más nítida en las pirámides contrastadas. Esto es, Jalisco resume la experiencia demográfica nacional.

Gráfica 4.3. Pirámides de población Estados Unidos Mexicanos y Jalisco 1970, 2024, 2050



Fuente: elaborado con base en SGConapo (2023). Conciliación demográfica de México 1950-2019 y Proyecciones de la población de México y las entidades federativas, 2020-2070.

La evolución de la estructura por edades de la población es un proceso continuo que se refleja con los cambios de los grupos etarios en cada una de las cohortes. Al respecto, se analizará la evolución del volumen poblacional de cada una de las generaciones de cuatro segmentos poblacionales, el de 0 a 19 años, 20 a 39 años, 40 a 59 años y 60 años y más. Esto permite un cambio de perspectiva que pone en el centro el interés en las dinámicas sociales derivadas de las transformaciones demográficas para prever escenarios futuros para la intervención política.

En este sentido, se consideran diferentes escenarios sociales: el de una sociedad juvenil cuando la mayoría absoluta de la población tiene menos de 20 años, una sociedad adulta joven cuando las personas que tienen entre 20 y 39 años constituyen el mayor volumen de la población, una sociedad adulta sería aquella en la que la mayoría de sus habitantes tienen entre 40 y 59 años, y una sociedad envejecida cuando la mayoría de las personas tienen 60 años y más.

Para el estado de Jalisco, el tamaño de las cohortes a lo largo del tiempo muestra los puntos de cruce de las trayectorias de los diferentes grupos poblacionales que marca hitos temporales relevantes en la dinámica social y demográfica, que deben ser considerados para la construcción de las agendas futuras de gobernanza económica, social y política, pues representan las generaciones de personas a las que simultáneamente deberán garantizarse sus derechos de protección social, educación, salud y acceso a mercados de trabajo, entre otras necesidades a lo largo de sus trayectorias vitales.

inició una tendencia decreciente en el tamaño de este grupo de adolescentes, de tal forma que en 2024 Jalisco tendría 453 562 personas en este grupo etario (5.1 %), cifra que descendería a 439 469 en 2030 y llegaría a 364 478 en el 2050 (3.6 % respecto de la población jalisciense) (gráfica 4.4.).

En cuanto a las personas de 18 a 24 años de edad que constituyen una de las poblaciones de interés para la educación superior, se observó que en Jalisco, en un periodo de 23 años (1970-1993) duplicó su volumen pasando de 408 138 personas en 1970 a más de 816 000 y alcanzó su máximo histórico en 2020 (1 058 346 jóvenes), para iniciar una tendencia decreciente, y en el año 2024 se estima un monto de 1 049 384. Las proyecciones demográficas plantean un escenario futuro de continuo descenso en este grupo, que pasará a 1 047 521 jóvenes entre los 18 a 24 años en 2030, cifra que descenderá a 977 939 en 2040 y llegará a 891 586 en 2050.

Este escenario de descenso de estas cohortes juveniles podría ser un momento propicio para aprovechar los efectos potenciales de poblaciones más pequeñas en estos grupos, para tener una mayor proporción de la población con educación terciaria que podría ser beneficioso para el crecimiento económico a largo plazo y podría compensar, al menos en parte, las disminuciones absolutas y relativas en el número de personas económicamente activas en el futuro.

Otra de las grandes tendencias demográficas derivadas del descenso de la mortalidad y su efecto en la prolongación de la vida son las transformaciones en la estructura etaria producto de la “transición demográfica”. Específicamente, el aumento de la proporción de personas mayores (60 años y más), que pasó del 6.3 % en 1970 al 7.3 % en el año 1995, momento en el que este grupo duplicó su volumen (447 752). En 2018 volvió a presentarse una nueva duplicación del tamaño de este grupo de personas (884 525 personas). En el año 2024, Jalisco tiene ya más de un millón de personas de 60 años y más (1 085 609), que representan el 12.3 % de la población jalisciense. De cumplirse las previsiones demográficas, se espera que para el 2030 el volumen de esta población llegará a los 1.3 millones (16.6 %). En 2041, sobrepasará a la población de menores de 15 años, con 1.89 millones de personas. El año 2049 marcará el momento en que este grupo poblacional superará en tamaño al conjunto de personas de 0 a 19 años. En el 2050 tendremos en Jalisco 2.37 millones de adultos de 60 años y más (23.6 %). Sin embargo, será en los albores del 2060 cuando los adultos mayores (60 y más) superen en volumen a todos los demás tramos etarios. Esto tiene enormes implicaciones en términos

de políticas públicas referidas al mercado de trabajo, a los programas y acciones en las áreas de salud y protección social, entre otros. Por ello, es importante que se conozcan estas fechas, con el fin de considerar el impacto de los cambios demográficos en las acciones gubernamentales presentes y futuras de planificación a mediano y largo plazo.

La dependencia demográfica

Otra forma de mirar las tendencias poblacionales derivadas de la transición demográfica es a través de indicadores que se vinculen con la dinámica demográfica, en particular con las transformaciones de la mortalidad y la fecundidad, y que sean capaces de establecer los cambios poblacionales en las diferentes etapas de la transición demográfica. Esto es, que permitan mostrar el paso de un régimen de alta presión demográfica a uno de baja presión.

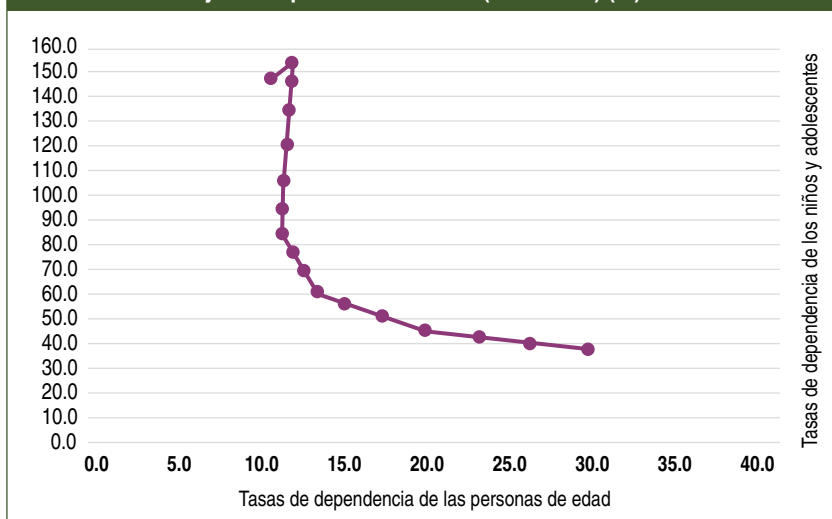
Al respecto, la tasa de dependencia de los niños y la tasa de dependencia de las personas de edad (CADR y OADR) hacen posible mostrar el escenario de la existencia de dos fases de dependencia económica, una de ellas en los primeros años de vida y la otra en los últimos años de las trayectorias vitales. Lo anterior es una de las características del ciclo de vida en las sociedades contemporáneas, por ello, las tasas demográficas de dependencia son adecuadas para explorar el campo de las transferencias intergeneracionales, también hacen posible el acercamiento con los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que buscan mejorar el bienestar de los niños y las personas de edad. Finalmente, estas métricas reflejan la metamorfosis en la composición de los grupos de edad dependientes durante la transición demográfica (Turra y Fernandes, 2021).

En Jalisco, las dos tasas de dependencia están asociadas negativa, pero no linealmente, durante las primeras etapas de la transición demográfica, cuando los nacimientos son numerosos y las tasas de mortalidad elevadas, existe una alta proporción de grupos de niños y jóvenes. Al respecto, en Jalisco la tasa llegó a su nivel más elevado en 1970, cuando había 15.2 personas menores de 20 años por cada cien adultos de 20 a 64 años. Al mismo tiempo, en esta etapa de la transición demográfica, había 11.7 personas de 65 años y más por cada cien adultos (20 a 64 años). A medida en que se avanza en la transición demográfica por la disminución en las tasas de mortalidad y de fecundidad, se produce también un acelerado descenso en la tasa de dependencia de los

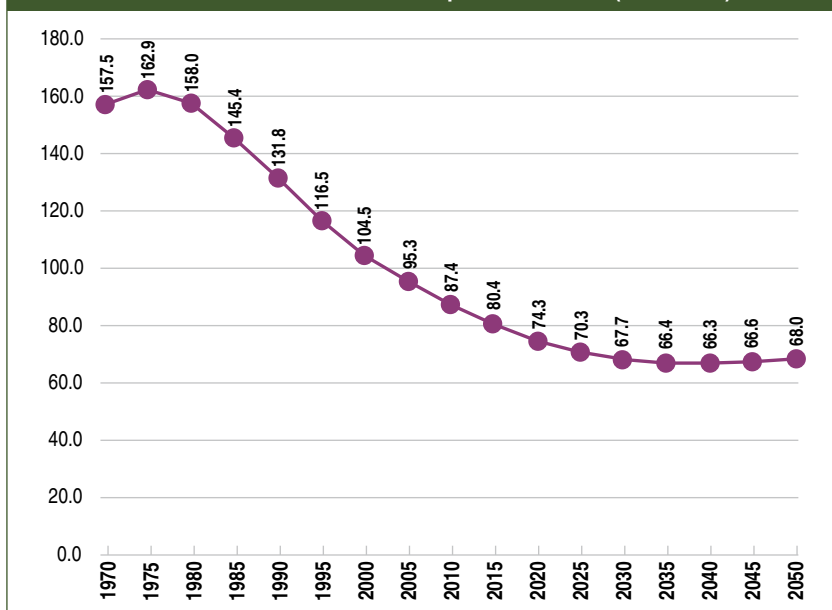
niños, pero sin que se produzca un aumento en la misma proporción en la tasa de dependencia de las personas de edad. Al respecto, la tasa de dependencia de las personas de edad permaneció casi constante entre 1975 y 2010, en unas 11.5 personas de edad por cada cien personas entre los 20 a 64 años, hasta que los niveles de la tasa de dependencia de los niños disminuyen a 75.8 jóvenes por cada cien adultos. A partir de este momento, la tasa de dependencia de las personas de edad inicia una tendencia creciente, en tanto que la tasa de dependencia de los niños continúa su tendencia decreciente. En el límite inferior de esta fase (2025), se estima que la tasa de dependencia de los niños será de 55.3 jóvenes por cada cien adultos, es decir, casi un tercio por debajo de su nivel inicial, en tanto que la tasa de dependencia de las personas de edad no pasa de las 15 personas de 65 años y más por cada cien adultos. Para el 2050 la tasa de dependencia de los niños será de 28.3 jóvenes por cada cien adultos entre los 20 a 64 años, en tanto que la dependencia de personas de edad se estima que alcanzará los 29.8 personas de edad por cada cien adultos. En resumen, esta etapa se caracteriza por un marcado descenso de las tasas de dependencia total¹ y un rápido incremento en la proporción de la población en edad laboral. Cabe hacer notar que, entre el comienzo de la transición y el punto más bajo en la tasa total de dependencia, el número de dependientes totales (jóvenes y ancianos) por cada cien adultos se reduce en unas 96 personas. Esta fase coincide con el bono (dividendo) demográfico, un periodo en el cual se tendría la oportunidad para mejorar las condiciones sociales, económicas y políticas de Jalisco.

¹ Es la suma de la tasa de dependencia de los niños y la tasa de dependencia de las personas de edad.

Gráfica 4.5. Jalisco. Tasas de dependencia de los niños y de las personas de edad (1970-2050) (%)



Gráfica 4.6. Jalisco. Tasas de dependencia total (1970-2050)



Fuente: elaborado con base en SGConapo (2023). *Conciliación demográfica de México 1950-2019 y proyecciones de la población de México y las entidades federativas, 2020-2070.*

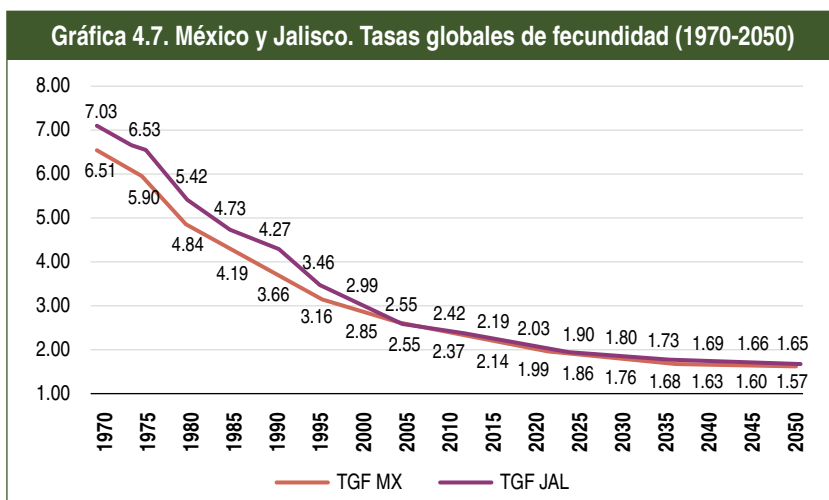
Los escenarios de las transformaciones en la estructura etaria de la población jalisciense aquí reseñados dan cuenta de una de las transformaciones demográficas y sociales más importantes del siglo XXI, el proceso de envejecimiento poblacional, que abre la oportunidad de un segundo “bono demográfico” derivado de la longevidad que plantea que el crecimiento económico, el bienestar general y la productividad dependen también de las personas mayores como una cohorte productiva. Esta será una nueva coyuntura donde la población continúe siendo un factor que impulse el desarrollo integrador. Tener poblaciones capaces de seguir contribuyendo a lo largo de la vida favorecerá la elasticidad de las cohortes y el bienestar multigeneracional para minimizar la desigualdad intergeneracional. Esto podría ser posible, siempre y cuando se generen ecosistemas de apoyo a las trayectorias vitales de las personas mediante la estabilización de los ingresos, la educación, la protección social y la atención sanitaria.

Ante estas tendencias, es necesario adoptar una perspectiva positiva y multigeneracional, que retome los beneficios de la madurez poblacional en donde los adultos mayores continúen con su papel activo en la sociedad. Esto es, un enfoque inclusivo y coordinado para la formulación de políticas que considere los beneficios potenciales de la longevidad poblacional.

Fecundidad y natalidad 1970-2050. Descenso de la fecundidad, persistencia del embarazo adolescente y calendario joven

Uno de los componentes que influyen en el proceso del cambio de la estructura poblacional es la fecundidad que, junto con la mortalidad y la migración, influyen en el incremento o disminución del volumen demográfico. Jalisco ha tenido una trayectoria de cambio de la fecundidad caracterizada por un descenso acelerado (Vargas, *et al.*, 2019). Entre 1970 y 2000 los hijos promedio que una jalisciense tendría disminuyeron en un 60 %, pasando de 7.03 a 2.99, respectivamente (ver gráfica 4.7). Este cambio, similar al experimentado a nivel nacional (6.51 a 2.85), se debió principalmente a la implementación de una política de población activa en salud sexual y reproductiva, aunado a los esfuerzos de escolarización e incentivación de la participación laboral de las mujeres (Mier y Terán

y Partida, 2001). El descenso continúa y las actuales cifras posicionan al estado en niveles por debajo del reemplazo² generacional: para el año 2020 en promedio 2.03 hijos por mujer y para México 1.99. Esta trayectoria descendiente seguirá su curso los siguientes treinta años de acuerdo con las proyecciones de población vigentes del Conapo, Jalisco alcanzará para el 2050 un promedio de 1.65 hijos por mujer, ligeramente por encima de la tasa del país que llegará a 1.57.

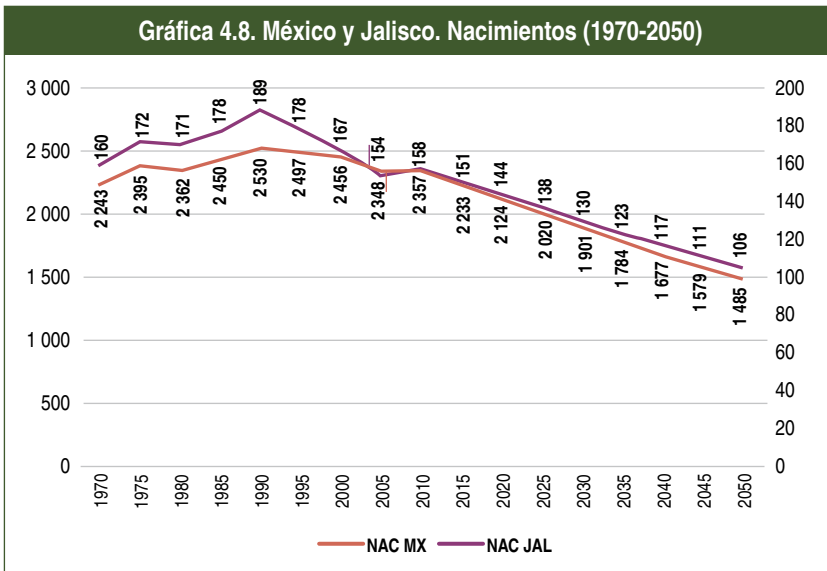


Fuente: elaborado con base en SGConapo (2023). Conciliación demográfica de México 1950-2019 y Proyecciones de la población de México y las entidades federativas, 2020-2070.

Pese a que la fecundidad se ha reducido de manera gradual desde la década de 1970, tanto en el país como en el Jalisco, los nacimientos comenzaron su caída a partir de 1990 y con una velocidad más acelerada a partir de 2010 (ver gráfica 4.8.). Esto se debe al fenómeno que en demografía es conocido como inercia demográfica y que actúa de manera similar al concepto de velocidad que conocemos de la física: aun cuando apliquemos el freno la reducción no será inmediata si no existe un remanente, una inercia que perpetúa el ritmo por un lapso. Esta inercia es de suma importancia por dos motivos: primero, si bien el descenso de la fecundidad representa una disminución

² El nivel de reemplazo generacional en fecundidad se establece en una tasa global de fecundidad (TGF) de 2.1 hijos promedio por mujer en edad reproductiva. Este nivel implica que exista en promedio un nacimiento de una mujer por cada mujer reproductora, con la finalidad de reemplazarla en la población.

del crecimiento poblacional, el declive de los nacimientos habla de reducciones de los volúmenes de población en edades infantiles, dato fundamental para la planeación de servicios educativos y de salud en la primera etapa de la vida. Segundo, es debido a esta inercia que se presenta el fenómeno conocido como “bono demográfico”: cohortes de población cuantiosas que llegan a edades laborales y superan en monto a las cohortes en edades no laborales, permitiendo tener altas contribuciones y generar ahorro en las balanzas nacionales (ver gráfica 4.3.). Observar el quiebre de la tendencia de los nacimientos permite entonces vislumbrar el periodo del primer “bono”; los datos para Jalisco, al igual que para el país, muestran que está próxima a concluir esta etapa, ya que los nacidos después del 2005 están comenzando ya a llegar a las edades laborales.



Fuente: elaborado con base en SGConapo (2023). Conciliación demográfica de México 1950-2019 y Proyecciones de la población de México y las entidades federativas, 2020-2070.

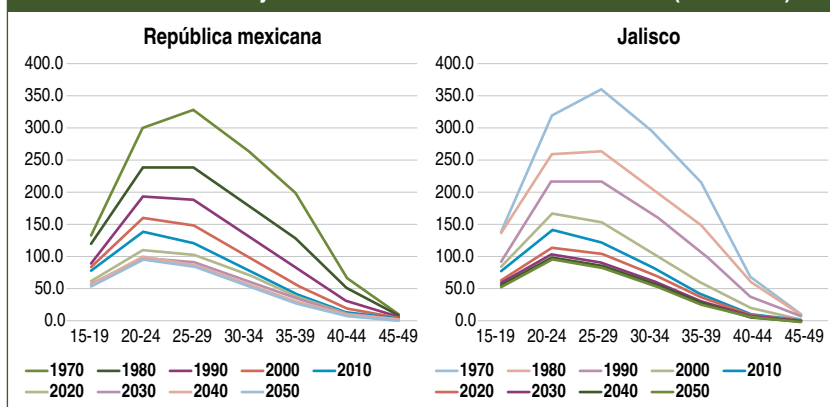
El hecho de alcanzar niveles por debajo del reemplazo era esperable debido a la experiencia que se ha documentado alrededor del mundo en todos los países que han transitado por el cambio en el patrón reproductivo. Sin embargo, los caminos seguidos por los distintos países, principalmente por los que se ubican en el norte global, han sido caracterizados por el aplazamiento del primer na-

cimiento, el espaciamiento entre la descendencia y el incremento de mujeres sin descendencia (Anderson y Kohler, 2015; Boongarts, 2002; Kohler *et al.*, 2002). La trayectoria es distinta tanto en México como en Jalisco ya que, en lugar de presentarse un aplazamiento de la edad de las mujeres al primer hijo, se ha observado el descenso de los niveles en las tasas específicas de fecundidad en los grupos de edad (calendario de la fecundidad), lo que muestra que la reducción se vincula principalmente a un comportamiento de finalización de la fecundidad y de un probable ligero espaciamiento entre los nacimientos (ver gráfica 4.9.).

El escenario del calendario de la fecundidad permite entender el ritmo de la reproducción de las mujeres. Al respecto, el panorama en el periodo entre 1970 y 2050 muestra que para Jalisco y México el patrón o calendario de la fecundidad ha cambiado poco. La transformación principal se presentó entre 1970 y 1980, época en que la cúspide de la curva se encontraba en el grupo de mujeres entre los 25 a 29 años. Esto es debido a que, en ese entonces, las mujeres iniciaban a temprana edad la reproducción y para estas edades los nacimientos de tercer orden o más (tercero, cuarto, quinto hijo, etcétera) eran comunes.

Al reducir los tamaños de las familias, los niveles más elevados de fecundidad se han presentado en las mujeres de 20 a 24 años a partir de 1980 y hasta la fecha. Aún más, este patrón continuará siendo el mismo en las siguientes tres décadas. La fecundidad adolescente, aquella de mujeres de 15 a 19 años de edad, disminuirá ligeramente al igual que la de las mujeres de edades mayores; el grupo con mayores niveles de fecundidad, es decir, el del pico o cúspide del calendario, seguirá siendo el de mujeres de 20 a 24 años. En lugar de observar que la fecundidad de las mujeres de 30 y más crece o se mantiene, lo cual simbolizaría un aplazamiento de alguno de los nacimientos, vemos una disminución muy ligera. En resumen, este comportamiento señala que en años recientes no ha habido un cambio importante en el calendario, solo se mueve el nivel de la fecundidad. Se continúa con una edad media de la fecundidad en grupos de edad de la segunda década de vida de las jóvenes y una persistente presencia de embarazos adolescentes. La cúspide de la tasa de fecundidad de las mujeres de 20 a 24 años refleja que por cada mil mujeres de esa edad habrá 110.21 nacimientos en 2024 y 96.25 en 2050.

Gráfica 4.9. México y Jalisco. Calendarios de la fecundidad (1970-2050)

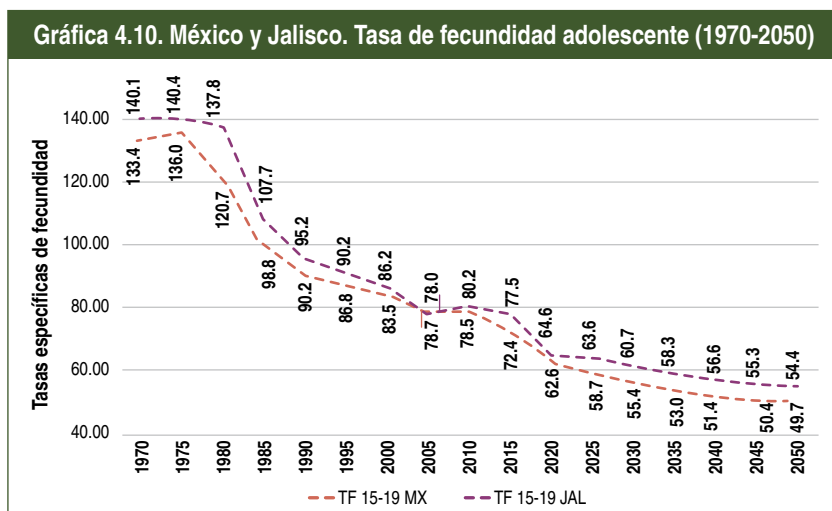


Fuente: elaborado con base en SGConapo (2023). *Conciliación demográfica de México 1950-2019 y proyecciones de la población de México y las entidades federativas, 2020-2070.*

El comportamiento de las tasas de las mujeres de 15 a 19 años, conocidas como tasas de fecundidad adolescente³, es de particular interés, porque es una de las métricas para evaluar el avance de la estrategia de prevención del embarazo y la maternidad en la adolescencia, que forma parte de la agenda de los ODS. Las tendencias de las tasas de fecundidad adolescente del país y de Jalisco muestran descensos en este indicador que inician en Jalisco en los albores de la década de 1980 y presentan desaceleraciones en varios momentos en el tiempo (véanse las olas o curvaturas de las líneas) (gráfica 4.10.). Aunque se han logrado reducir en más de un 50 % el indicador en Jalisco (de 140 nacimientos en 1970 a 64 en 2024), la tasa aún está lejana del nivel que se planteó alcanzar en los compromisos adquiridos por México como parte de los ODS 2030: reducir en un 50 % este indicador entre 2015 y 2030 (Gobierno de México, 2021) que en el caso de Jalisco implicaría una tasa por debajo de 39, nivel que no se logrará ni siquiera en el escenario prospectivo de 2050. De hecho, la trayectoria de la fecundidad adolescente en Jalisco es más bien accidentada, inicia en niveles por encima de los nacionales, pero desciende rápida y sostenidamente para converger con los niveles del país entre 1995 y 2010. A partir de allí, y sobre todo después de 2020, se observa el distanciamiento de las tendencias entre Jalisco y México, ya que la velocidad de descenso se ve seriamente frenada a nivel estatal, lo

³ Estos nacimientos representan el primer hijo de varias mujeres de esta edad, pero también el segundo o posterior hijo de mujeres que iniciaron su maternidad entre los 15 y 19 años.

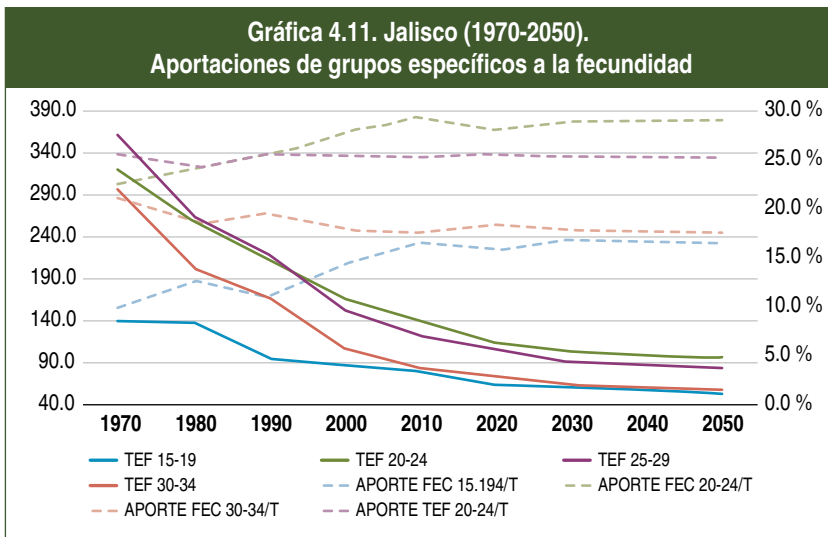
que se traduce en una distancia de 5 nacimientos de madres adolescentes de 15 a 19 años por cada 1 000 mujeres de ese grupo etario (gráfica 4.10).



Fuente: elaborado con base en SGConapo (2023). *Conciliación demográfica de México 1950-2019 y proyecciones de la población de México y las entidades federativas, 2020-2070.*

El panorama respecto de los niveles de la fecundidad adolescente en Jalisco se torna aún más crítico si analizamos no solo su trayectoria, sino la tendencia de cuánto han representado de la fecundidad total, es decir, cuáles han sido las contribuciones de los nacimientos de las adolescentes. En la gráfica 4.11 se observan las aportaciones en porcentaje y los niveles de fecundidad de los grupos etarios de 15 a 19 hasta 30 a 34 años. Si bien las tasas, como se mencionó anteriormente, han venido cayendo, aunque a distintas velocidades y con algunas desaceleraciones, las contribuciones a la fecundidad global no han seguido la misma trayectoria. Se observa por un lado que los nacimientos de mujeres mayores de 25 han mantenido o disminuido su contribución, y representan entre 20 % y 25 % de la fecundidad global. Por otro lado, los nacimientos de las mujeres menores de 25 años han aumentado a partir de la década de 1970 sus contribuciones y desde 2010 se han mantenido en niveles más o menos estables. Las mujeres adultas jóvenes de 20 a 24 años, edades del pico en el calendario de la fecundidad, aportan alrededor del 30 %, y las adolescentes de 15 a 19 años aproximadamente entre 16 % y 18 %. Aunque las aportaciones de las adolescentes no son las más altas, lo preocupante es que no parecen disminuir en el futuro próximo. Es decir, mientras

que las mujeres en general van a tener menos hijos en las próximas décadas, las adolescentes seguirán aportando a ese número medio la misma proporción. Este panorama se agrava si se consideran los altos costos sociales que representan las maternidades a edades tan tempranas: truncamiento de trayectorias educativas, baja o nula participación laboral, riesgo incrementado de pobreza, problemas de salud asociados a la maternidad, entre otros. En un estudio reciente, el fondo de población de las Naciones Unidas estimó el costo económico que representa el embarazo adolescente y concluyen que en 2018 Jalisco se ubica en el tercer lugar de estados con mayor costo con impactos económicos que ascienden a 4 056.1 millones de pesos (UNFPA, 2022).



Fuente: elaborado con base en SGConapo (2023). *Conciliación demográfica de México 1950-2019 y proyecciones de la población de México y las entidades federativas, 2020-2070.*

La situación presentada de fecundidad y nacimientos, especialmente la referida a la fecundidad adolescente, representan para el estado de Jalisco uno de los escenarios futuros poco optimista. Por un lado, los altos y persistentes niveles de fecundidad adolescente y joven avocinan costos socioeconómicos altísimos para el sistema de bienestar estatal, además de significar mayores vulnerabilidades para este sector de la población. Por otro, las reducciones en la posibilidad de capitalizar la bonanza de población en edades jóvenes productivas para generar los dividendos del primer “bono demográfico” que permita afrontar con

éxito las transformaciones sociales que se avecinan con la transición hacia una sociedad adulta mayor debido al truncamiento de trayectorias escolares y de participación laboral. Imaginar un escenario alternativo, en el que se implementan políticas y programas orientados a promover los derechos sexuales y reproductivos de las adolescencias y juventudes que impulsen la prevención de los embarazos en edades tempranas, y por ende la transición hacia un calendario de fecundidad más tardío, permitiría al estado generar un mayor aprovechamiento de los bonos demográficos, mejoraría las condiciones de vida de las generaciones de mujeres, tanto en los próximos años como las siguientes décadas, reduciría las brechas de género en la educación y en la participación laboral, y disminuiría en términos generales el gasto público en diversos ámbitos de la política social. Apostar desde ya por acciones encaminadas a alcanzar las metas planteadas de reducir la fecundidad adolescente es una estrategia de ganancias netas.

Las migraciones frente al nuevo escenario demográfico

El argumento

El análisis de las tendencias de las migraciones en Jalisco para las próximas décadas nos permite plantear un dilema inédito en México, en relación con los impactos demográficos, económicos y sociales de las migraciones. Como se ha documentado ampliamente, la emigración internacional en Jalisco es un fenómeno social de larga data. Ya en la segunda mitad del siglo XIX se documenta un flujo migratorio hacia Estados Unidos (Cardoso, 1974), lo que ha permitido definir a esta entidad como una de las de mayor tradición migratoria hacia ese país, junto a Zacatecas, Michoacán y Guanajuato.

Sin embargo, el cambio demográfico de la entidad, así como de todo el país, caracterizado por el proceso de envejecimiento de la población, descenso de la natalidad y el incremento en los niveles de mortalidad, configura un nuevo escenario social y demográfico que nos permite replantear el significado y eventuales consecuencias de la emigración, tanto en un plano social como en otro demográfico y económico. Lo curioso, y hasta paradójico, es que aun considerando una tendencia prospectiva de la emigración internacional que prevé un flujo más o menos estable

para las próximas cinco o seis décadas (SGConapo, 2023), el impacto demográfico y social de esa emigración es estructural y cualitativamente muy diferente al de anteriores flujos migratorios, aun cuando esos flujos pudieran haber sido de mayor volumen absoluto.

Lo que se prevé para las próximas décadas es que esta tendencia de la emigración, en el nuevo contexto demográfico, plantea un dilema político importante.

Durante décadas las migraciones a Estados Unidos se enmarcaban en un contexto poblacional caracterizado por la llamada Transición Demográfica, en donde se abría una brecha sustantiva entre los niveles de mortalidad y natalidad, que permitieron un aumento igualmente sustantivo en el crecimiento natural de la población. Esto es a lo que se le denominó como fase del “bono demográfico”, caracterizado por el aumento absoluto y relativo de la población en edades jóvenes, es decir, edades plenamente activas, lo cual permitía relaciones de dependencia demográfica muy favorables se trata de un largo ciclo que se ha extendido por varias décadas. En ese contexto, los flujos migratorios hacia Estados Unidos contribuían a establecer un escenario del tipo *win-win*, esto es, donde aparentemente, todos podían ganar.

Por un lado, la emigración, básicamente de población joven, conformaba una forma de reducir la presión demográfica sobre los mercados laborales, permitiendo con ello mantener niveles de ocupación y de desempleo relativamente estables, evitando presiones sociales y políticas. La emigración conformaba un proceso de transferencia no solo de personas, sino también de fuerza de trabajo, contribuyendo con ello a dinamizar los mercados laborales en Estados Unidos, así como a reducir las presiones demográficas sobre los mercados laborales en México y Jalisco.

Asimismo, se ha documentado que el flujo migratorio siempre ha estado acompañado de un flujo económico en sentido inverso, es decir, las remesas y otras transferencias económicas que envían los migrantes y sus descendientes a sus familiares y comunidades en Jalisco y México. Estas transferencias se han constituido ya en un componente estructural de los ingresos familiares en amplias regiones del país, especialmente en los pueblos rurales y ciudades medias y pequeñas de entidades como Jalisco, Zacatecas o Michoacán, entre otras. Dichas operaciones contribuyen a solventar diversos gastos cotidianos de los hogares, reduciendo con ello la presión social hacia el estado. En términos de Esping-Andersen (1999), podemos afirmar que las remesas

han contribuido a sustentar y consolidar un régimen de bienestar de carácter *familiarista*, esto es, que hace descansar en las familias (y las comunidades) el manejo y gestión de los eventuales riesgos al bienestar de las poblaciones involucradas.

Este escenario, sin embargo, se vería trastocado en su esencia, frente a las presentes y futuras dinámicas que estructurarán un nuevo escenario demográfico en Jalisco y en México. El descenso de la fecundidad y natalidad, que se ha experimentado desde hace algunas décadas junto al proceso de prolongación de la vida (longevidad), configuran un contexto demográfico inédito, en el cual los volúmenes de emigración, que anteriormente podían significar una válvula de escape al crecimiento acelerado de la población, en este nuevo escenario, por el contrario, pueden significar un factor que podría poner en riesgo la misma capacidad de reproducción demográfica de la población, esto es, su capacidad de crecimiento demográfico.

En este contexto emergente, se identifican tres dinámicas que deberían replantear lo que se ha sostenido hasta ahora sobre los significados e implicaciones de las emigraciones en cuanto a la reproducción poblacional.

En primer lugar, el descenso de la fecundidad, incluso por debajo de los niveles de remplazo intergeneracional que se documentó en el apartado anterior, deriva en un descenso sustantivo de la natalidad, esto es, del volumen de nacimientos, con lo cual se reduce la capacidad de crecimiento natural de la población. En segundo, el descenso de la natalidad, junto al aumento de la esperanza de vida de la población, conlleva un cambio sustancial en la estructura etaria de la población, caracterizado por un incremento absoluto y relativo de la población adulta mayor, un descenso relativo y absoluto de la población joven, en edades activas y reproductivas. El impacto de este cambio es doble; por un lado, el descenso de la población joven en edad reproductiva reduce la base demográfica de los potenciales nacimientos y con ello refuerza los impactos que genera el descenso de la fecundidad. Por el otro, la reducción de la población en edad joven y activa reduce la base de población susceptible de emigrar, o lo que es lo mismo, estos volúmenes de emigrantes tendrían un peso relativo cada vez mayor. En tercer lugar, este mismo cambio de la estructura etaria de la población generará una paradoja en cuanto a la mortalidad. Se sabe que el descenso de los niveles de mortalidad ha permitido que cada vez sean más los contingentes de población que sobreviven a edades más avanzadas. Sin embargo, este mismo proceso

conlleva a una concentración cada vez mayor de población en edades avanzadas, en los cuales, a su vez, se concentraran los mayores índices de mortalidad. La consecuencia es que se incrementará el volumen de defunciones totales, a pesar de que se reduzca el nivel de mortalidad específico por edad. A final de cuentas, el incremento en los niveles de sobrevivencia de los individuos no es sino una posposición del momento de su eventual defunción. La cuestión es que ese momento, se presentara simultáneamente para mayores volúmenes de población.

La combinación de todas estas dinámicas es el descenso absoluto del crecimiento natural de la población. La menor fecundidad, con un descenso de la población en edad reproductiva, deriva en un descenso absoluto de los nacimientos, y a su vez la concentración de población en edades avanzadas, donde se dan mayores niveles de mortalidad específica, derivará en un aumento del volumen total de defunciones. El corolario es obvio: una reducción del crecimiento natural.

En el contexto de la reducción de las bases naturales del crecimiento de la población de Jalisco, el impacto demográfico de la emigración adquiere otro significado. Si en los tiempos del “bono demográfico” (alto crecimiento natural), la emigración representaba una válvula de escape que permitía reducir la presión demográfica sobre la economía y la sociedad, en estos tiempos de envejecimiento y cada vez menor crecimiento natural, esos mismos volúmenes de emigración representan ahora un factor que acentúa y profundiza el riesgo de reproducción de los niveles demográficos.

Podría ser que este riesgo se aminore con políticas que contribuyan a reducir la emigración de jaliscienses, sin embargo, aquí opera el segundo factor, una reducción de la emigración (y no solo un freno o desaceleración, como ha sucedido hasta ahora), a mediano y largo plazo, conlleva necesariamente una reducción del volumen de remesas que perciben los hogares y, con ello, pone en riesgo la capacidad de su reproducción social y económica.

En otras palabras, una política que pudiera retener a la población y evitar su emigración a Estados Unidos contribuiría, sin duda, a solventar en parte los desequilibrios demográficos que generan el envejecimiento y descenso de la fecundidad y la natalidad. Esta retención de población permitiría alimentar con mano de obra local los mercados laborales y contribuir con ello a mantener la dinámica económica del estado. Sin embargo, el costo sería sacrificar el volumen de remesas que actualmente recibe la economía jalisciense y que representa una inyección

de grandes volúmenes de recursos que, a diferencia de otras variables macroeconómicas, tiene la característica de que son estables, confiables y que fluyen continuamente.

El efecto económico de un freno y reducción de las remesas es doble. Por un lado la misma macroeconomía se vería afectada al no disponer de esos recursos, especialmente en las regiones y municipios no metropolitanos, donde el flujo de remesas es mayor y tiene un peso más significativo. Por otro, los hogares receptores se verían seriamente afectados, al no poder solventar el presupuesto familiar y cotidiano, generando con ello riesgos de empobrecimiento y precarización de sus condiciones de vida.

Este es, en síntesis, el argumento. Nos enfrentamos a una especie de *trade-off*, en donde para mantener el nivel de remesas, y con ello las condiciones de vida y reproducción social de amplios colectivos demográficos de la entidad, especialmente en zonas rurales y en las regiones, se tendría que mantener el flujo de emigrantes, con lo que se pondría en riesgo la reproducción demográfica de la población en el futuro. Por el contrario, el costo social de un freno y reducción de la emigración tendría un costo social elevado, al poner en riesgo las condiciones de vida y sobrevivencia de los grupos de personas que actualmente dependen de los recursos económicos de las remesas. O mantenemos estas últimas a costa de sacrificar la reproducción demográfica de la población, o reducimos la emigración a costa de sacrificar la reproducción social de la población.

A continuación se presentan datos estadísticos que dan sustento a este argumento y nos llevan a la formulación del dilema que enfrentará en las siguientes décadas tanto la sociedad jalisciense como, en general, toda la sociedad mexicana.

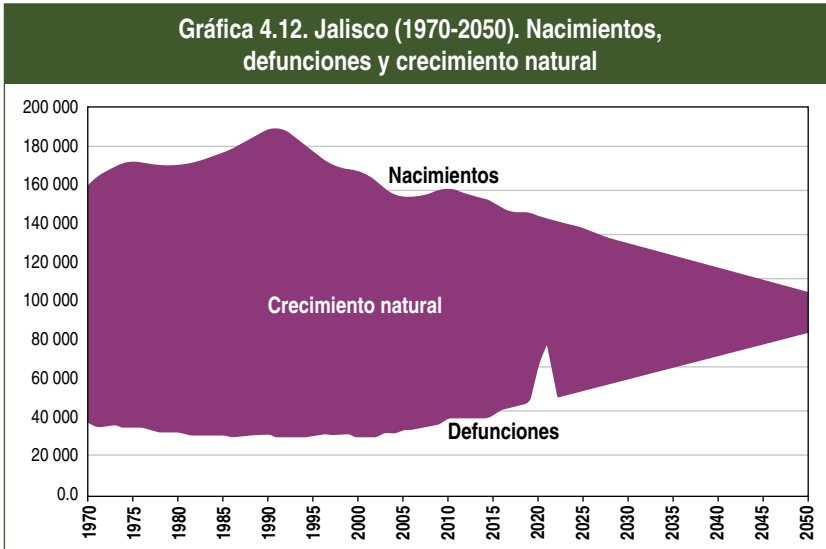
Los datos

La emigración y el crecimiento natural

El primer indicador que se debe tomar en cuenta es, precisamente, la dinámica y tendencia del crecimiento natural de la población y sus componentes (nacimientos y defunciones), los cuales son una parte del crecimiento demográfico de la entidad.

Como se observa en la gráfica 4.12 hasta la década pasada (2010-2020), aproximadamente, la tendencia de los nacimientos y defunciones correspondían a lo señalado por el enfoque de la Transición Demográfi-

ca, según la cual, el desfase en el cambio de la mortalidad respecto al de la natalidad genera un espacio temporal de un gran crecimiento natural de la población.



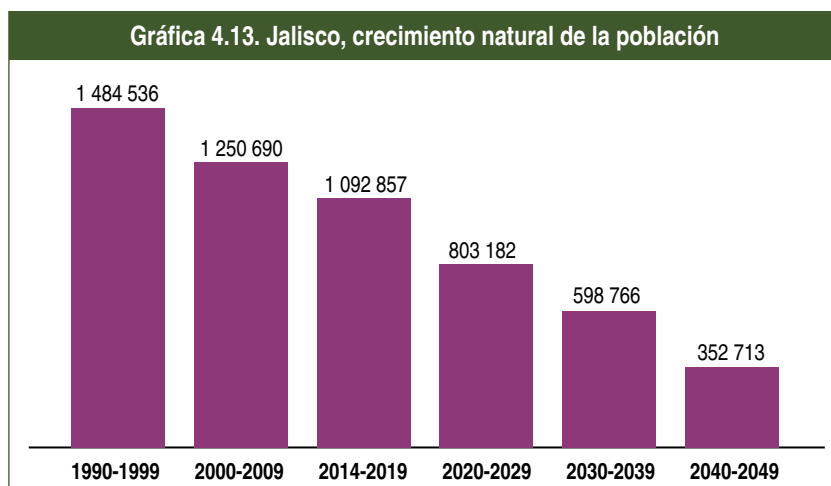
Fuente: elaborado con base en SGConapo (2023). *Conciliación demográfica de México 1950-2019 y proyecciones de la población de México y las entidades federativas, 2020-2070.*

Esta fase corresponde al llamado “bono demográfico”, según el cual, el crecimiento de la población en edades activas es superior al de la población adulta mayor, niños y adolescentes. Esto deriva en un descenso sistemático y prolongado de las relaciones de dependencia demográfica que indica que, por varias décadas, se mantuvo una baja presión demográfica de la población en edades no activas sobre la población en edades activas.

Estas tendencias son la base de un escenario demográfico de alto crecimiento de la población, sustentado en los componentes del crecimiento natural, esto es, una natalidad elevada coexistiendo con una reducida mortalidad general de la población. De esta forma, la diferencia entre nacimientos y defunciones da sustento al crecimiento natural de la población; el efecto más notorio de este escenario es la forma de la estructura etaria de la población, que se caracteriza por una base amplia y una cúspide muy reducida que se presentó en la primera sección de este texto (gráfica 4.3.).

En este escenario, como veremos más adelante, la emigración internacional no representaba una pérdida significativa del crecimiento natural y, con ello, no representaba un riesgo importante para la reproducción demográfica de la población jalisciense. Por el contrario, representaba una válvula de escape que permitía aminorar en parte la presión demográfica sobre la economía y los mercados de trabajo.

A partir del 2020, sin embargo, las proyecciones abrieron un nuevo escenario demográfico, caracterizado por el descenso sistemático del crecimiento natural de la población, el cual se sustenta en dos dinámicas opuestas. Por un lado, el descenso del volumen de nacimientos, como consecuencia de la reducción de la fecundidad junto a la de la población en edades reproductivas. Por otro, el incremento también sistemático del volumen de defunciones que se explica, a este nivel, por el envejecimiento de la población, lo cual implica un aumento continuo y persistente de la población adulta mayor, que es donde se presentan los más altos índices de mortalidad.



Fuente: estimaciones con base en el Conapo, 2023.

En efecto, el crecimiento natural pasó de casi 1.5 millones de personas entre 1990 y el 2000, 1.1 millón de personas del 2010 al 2019, y se proyecta que reduzca a 800 000 en la actual década, a 600 000 en la década del 2030, y a solo 352 000 en la década de 2040 a 2050. Es decir que, en estas cinco décadas, el crecimiento natural de la población se habría reducido en más de 75 por ciento.

Este descenso es lo que, a nuestro entender, plantea un nuevo contexto para analizar la dinámica de la emigración internacional. Hasta hace solo una década, el crecimiento natural de la población era de una magnitud suficiente como para evitar que la emigración internacional pusiera en riesgo la reproducción demográfica de la población. De hecho, incluso entre 1995 y el 2005, periodo de mayor flujo de emigración hacia Estados Unidos registrado en México (Gaspar, 2012), esta representó en promedio menos del 50 % del crecimiento natural. En efecto, entre esos años se registró en Jalisco un volumen acumulado de 700 000 emigrantes internacionales, los que representaron el 47.7 % del crecimiento natural de la población en esos mismos años. Antes de 1995 y posterior al 2005, la emigración internacional, aunque también de altos volúmenes, representaba entre un 20 % y 30% del crecimiento natural.

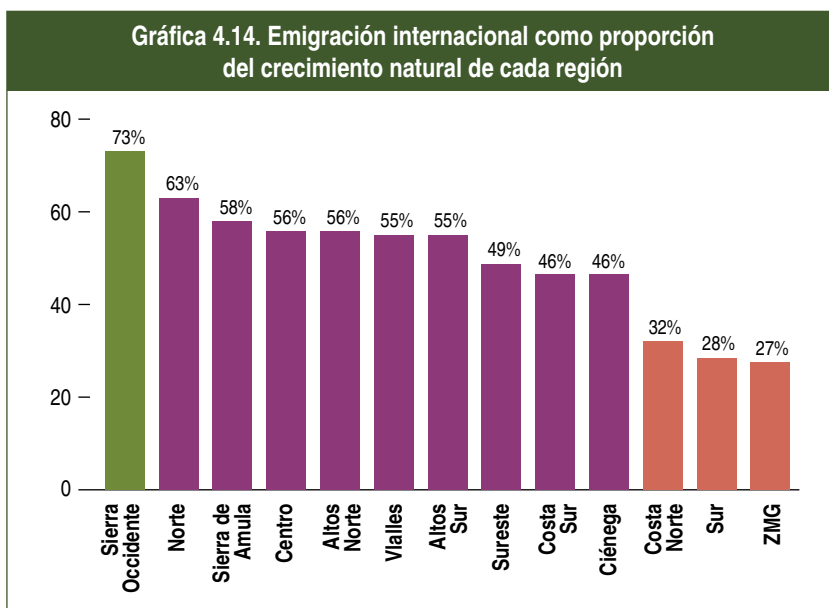
Sin embargo, a partir del 2020, aun cuando se proyecta un volumen estable de emigrantes, en torno de los 27 000 al año, el peso específico de ese flujo tenderá a aumentar sistemáticamente, pasando de representar un 30 % del crecimiento natural en el 2023, a un 40 % en el 2030, 60 % en el 2040, 93 % en el 2047, hasta llegar a superar en más de un 25 % el crecimiento natural en el 2050.

Como se observa en la gráfica, el aumento del peso relativo de la emigración es prácticamente exponencial y da cuenta de un eventual riesgo que este flujo representa respecto de la capacidad de reproducción demográfica de la población del estado.

Un aspecto importante para tomar en cuenta es que este riesgo demográfico no se distribuye por igual en todas las regiones del estado. Como es de esperarse, tiende a ser mayor en aquellas regiones con mayor emigración internacional. Con base en las proyecciones demográficas municipales de 2019, hemos estimado para cada región del estado el peso específico de la emigración internacional respecto del crecimiento natural. Esto es, qué fracción del crecimiento natural perdería cada región por concepto de emigración internacional.

Como puede observarse, en las regiones donde menor efecto tiene la emigración como riesgo demográfico, es en la ZMG y las regiones Sur y Costa Norte, que es donde se localizan las ciudades de Ciudad Guzmán y Vallarta, respectivamente. En estas tres regiones la emigración es sustancialmente menor, lo que deriva en que el factor de riesgo es inferior al promedio estatal. De hecho, en todas ellas la emigración representa menos de un tercio del crecimiento natural.

Por el contrario, en el resto del estado, no solo se trata de un eventual riesgo, sino de una eventual crisis de reproducción demográfica. En ocho regiones la emigración representa una pérdida del 50 % o más del crecimiento natural, entre las cuales cabe destacar el caso de las regiones Sierra Occidental y Norte, en donde la emigración internacional ya representa una pérdida del 73 % y 63 %. De esta forma, con excepción de las tres regiones más urbanas, en prácticamente todo el estado de Jalisco la emigración ya representa un riesgo inminente. Esta situación, sin duda, se agravará en las siguientes décadas, cuando el descenso de la natalidad y el aumento de la mortalidad reduzcan sustancialmente el crecimiento natural. No sería extraño que, en ese escenario, varios municipios del estado, e incluso regiones enteras, experimenten un proceso de despo- blamiento, lo cual es una reducción del volumen de sus poblaciones.



Fuente: Elaborado con base en SGConapo (2023). *Conciliación demográfica de México 1950-2019 y proyecciones de la población de México y las entidades federativas, 2020-2070.*

Lo relevante es que este aumento no se debe a la dinámica migratoria en sí misma, sino al cambio en el contexto demográfico que da cuenta de un nuevo escenario en el cual la emigración internacional adquiere otro significado demográfico. En el ciclo anterior de transición demográfica, enmarcado en el llamado “bono demográfico”, el signifi-

cado demográfico de las emigraciones era el constituir una válvula de escape, reduciendo con ello la presión del crecimiento demográfico sobre la economía y los mercados laborales. Asimismo, al constituir una salida neta de población en edades reproductivas, contribuía también, en alguna medida, a reducir la fuerza del crecimiento demográfico.

En el nuevo ciclo demográfico, caracterizado por la reducción de la natalidad, y el envejecimiento de la población, la emigración internacional se convierte, por el contrario, en un factor de riesgo de la reproducción de la población. No solo implica una salida neta de población, lo que ya impacta sustancialmente en el crecimiento demográfico, pudiendo incluso generar eventuales despoblamientos en algunas zonas de la entidad sino que, además, al emigrar población en edad reproductiva, contribuye a un mayor descenso de la población de estas edades, reduciendo la capacidad de reproducción intergeneracional de la población.

En todo caso, vale nuestra insistencia. Lo que cambió no es la emigración en sí misma, de hecho, los volúmenes se mantienen relativamente estables; lo que cambió fue el contexto demográfico en el cual se experimentan tales flujos de emigración internacional. El significado de un evento demográfico, así como el de todo hecho social, no depende de sí mismo, sino que está en función del contexto social e histórico en el cual ese evento o hecho social se desarrolla.

Las remesas

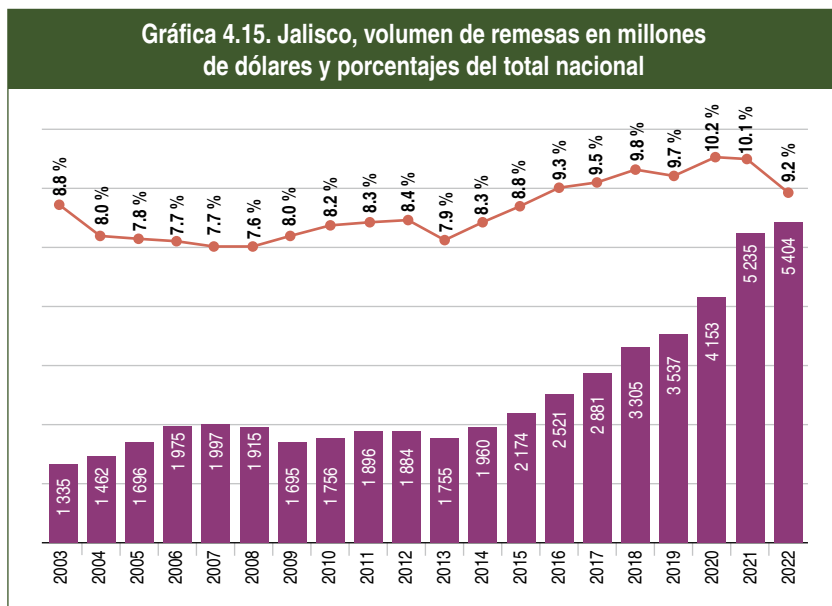
La contraparte del argumento que planteamos son las remesas. Como transferencias salariales las remesas contribuyen a solventar el presupuesto familiar y, con ello, a sustentar materialmente la reproducción social de las familias de los migrantes. Hasta hace unos años, el beneficio de la emigración internacional, representado en las remesas que reciben las familias y comunidades, parecía ser suficiente como para justificar el costo demográfico que parecía costar, en cuanto pérdida de una fracción del crecimiento natural.

Sin embargo, esta situación se trastoca en el nuevo escenario demográfico, con base en el cual la anterior situación de *win-win*, migración-remesas, se está transformando en un escenario de *trade-off*, lo cual representa que mantener el flujo de remesas implicaría un costo demasiado alto, en términos de que la emigración estaría poniendo en

riesgo efectivamente la reproducción demográfica de la población y la misma economía.

Para dimensionar la magnitud y trascendencia de este *trade-off*, a continuación, presentamos algunos datos que nos permiten estimar el peso y papel de las remesas en la economía del estado, así como en las familias receptoras.

Un primer aspecto para considerar es la tendencia de las remesas en las últimas dos décadas, tanto en Jalisco como a nivel nacional. Identificamos al menos tres etapas. Una primera hasta el 2007, previa a la crisis económica del 2008 y que corresponde a una fase de expansión de la emigración mexicana a Estados Unidos. En el caso de Jalisco, se pasó de un flujo de 1.33 mil millones de dólares en 2003, a casi 2 000 millones en el 2007 y 2008, a partir de entonces, se da un freno tanto a la emigración como a las transferencias de remesas. Corresponde también a un momento de auge del flujo de retorno, propiciado tanto por la crisis económica de esos años en Estados Unidos, como por el endurecimiento de las políticas antimigrantes, que derivaron en la deportación de más de 2.5 millones de mexicanos entre el 2008 y el 2016 (Alarcón, 2016; Canales y Meza, 2019).



Fuente: estimaciones con base en BANXICO, Sistema de Información económica.

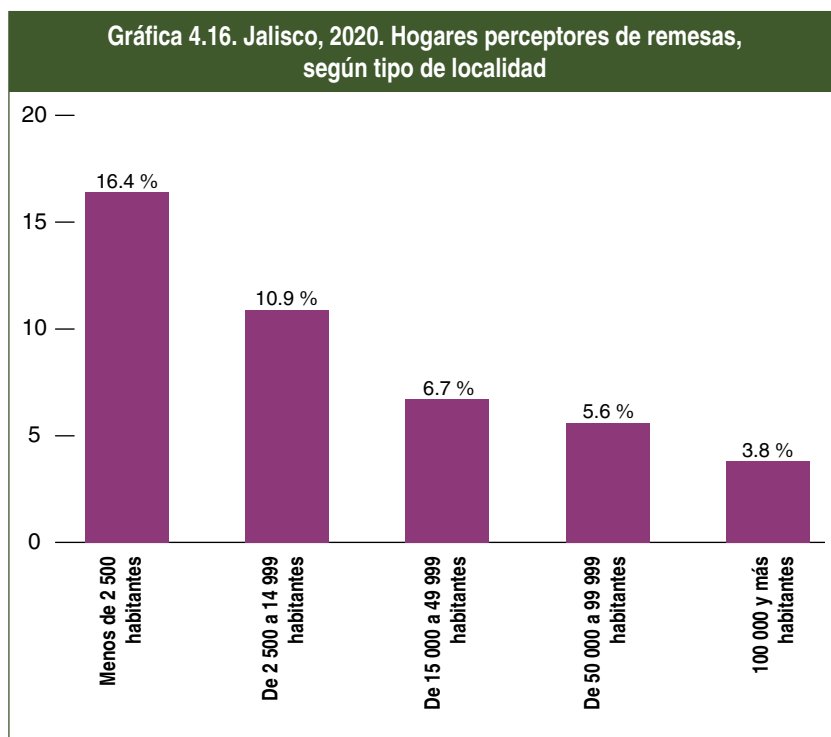
Esta fase de estancamiento se prolonga hasta el 2014, año en que el flujo retoma un ciclo de expansión, alcanzando niveles récord. En Jalisco las remesas pasaron de 1.9 mil millones de dólares en 2014, 3.5 mil millones en 2019, y a 5.4 mil millones en 2022. Suele afirmarse que gran parte de este crecimiento se explica como consecuencia de la crisis generada por la pandemia por covid-19, que llevó a que más hogares tuvieran que depender de las remesas para su subsistencia. Sin embargo, los datos indican que esta fase de crecimiento de las remesas inició varios años antes de la pandemia por covid-19, y que esta situación circunstancial solo habría generado una aceleración temporal del flujo. De hecho, si el 2020 y el 2021 las remesas en Jalisco experimentaron un gran crecimiento, este se habría frenado para el 2022, lo cual indica que si bien la pandemia contribuyó a expandir el flujo de remesas este ciclo parece tener raíces estructurales previas que van más allá de esa crisis sanitaria.

Esto nos parece relevante, pues refiere a un rol estratégico y estructural de las remesas que se potencia en situaciones y circunstancias críticas, como la pandemia, pero que tiene una raíz que le trasciende y hace de las remesas un factor estructural tanto para el funcionamiento y dinámica de la economía jalisciense como de la reproducción social de los hogares perceptores, o, lo que es lo mismo, que los niveles y tendencias actuales de las remesas en Jalisco y en México, que nos lleva a dimensionar su peso específico en la economía y sociedad jalisciense, no es un asunto circunstancial ni que obedece a una coyuntura particular, sino que tiene raíces estructurales. Esto es fundamental para nuestra argumentación sobre las consecuencias de la emigración internacional en el actual contexto demográfico, expresado en el *trade-off* remesas vs. reproducción demográfica.

Para dimensionar la importancia social y económica de las remesas, las analizaremos desde dos planos. Por un lado, desde los hogares perceptores, y por el otro desde un plano macroeconómico.

De acuerdo con el censo de población de 2020, aproximadamente el 7% de los hogares de Jalisco percibieron remesas ese año. Sin embargo, como es de esperarse, las remesas no se distribuyen uniformemente en todas las regiones y localidades del estado, sino que tienden a seguir el patrón de las emigraciones. En efecto, en las localidades rurales donde se concentra una mayor proporción de los emigrantes, los datos censales registran que la proporción de hogares perceptores de remesas se incrementa al 16.4%. Asimismo, en los pueblos pequeños, de menos de 15 000 habitantes, aunque la proporción de hogares perceptores se

reduce a 10.9 % se mantiene muy por encima del promedio estatal y nacional. Por el contrario, en las ciudades de más de 50 000 habitantes, la proporción de hogares perceptores de remesas se reduce a solo el 5.6 % de los hogares, misma que se reduce aún más (al 3.8 %) en el caso de las ciudades grandes y la ZMG.

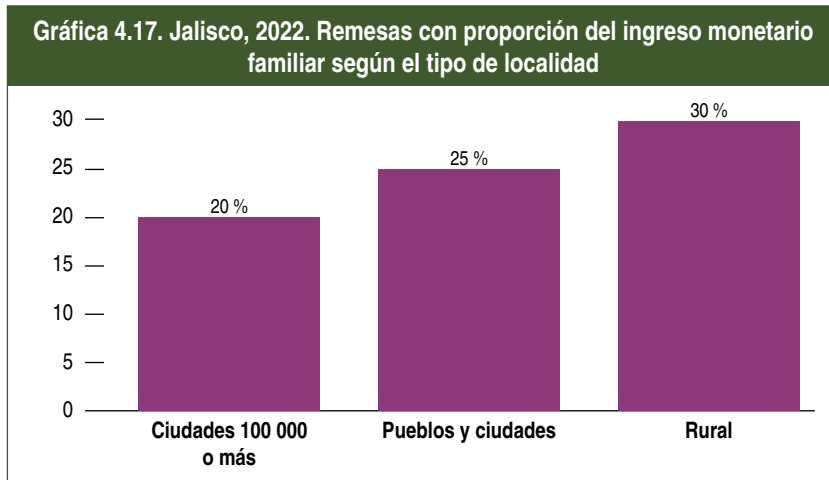


Fuente: estimaciones con base en INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2020.

Estos datos indican que la condición de percepción de remesas se hace más intensa en las zonas rurales y en pueblos pequeños. Se trata, a su vez, de localidades con menores niveles de ingreso familiar y con mayores índices de pobreza. Esto hace que en estos hogares las remesas tengan un peso relativo superior, reflejando con ello una mayor dependencia de ellos a este tipo de transferencias monetarias.

En efecto, en dichos hogares las remesas representan el 30 % del ingreso monetario, proporción que, sin embargo, se reduce a solo el 20 % en las ciudades grandes y en la ZMG. Esto indica que en las zonas rurales en los pueblos y ciudades menores, las remesas tienen efectivamente

un mayor impacto y peso relativo en cuanto a sustentar el presupuesto familiar y, con ello, las condiciones materiales de su reproducción social y de su nivel de bienestar.



Fuente: estimaciones con base en ENIGH, 2022.

Desde una perspectiva macroeconómica, el peso relativo de las remesas se refleja en dos indicadores: por un lado en el valor de la remesa per cápita y por otro en el papel de las remesas en la determinación de la dinámica económica, medido a través del peso que ellas representan respecto al PIB. En ambos casos nuestro interés es dimensionar la magnitud del peso de las remesas y los posibles impactos negativos que pudiera tener un freno o reducción de este flujo de transferencias monetarias.

Entre el 2018 y el 2022 Jalisco recibió cada año un promedio de 4.3 mil millones de dólares por concepto de remesas familiares. Estas representaban un total de 251 dólares por habitante, cifra que puede parecer baja, pero que es parcial debido al sesgo que presenta la ZMG, ciudad que, aunque concentra el 60 % de la población, solo recibe el 30 % del flujo de remesas. Al descomponer ese promedio según regiones, se observa la dimensión real del significado económico-social de las remesas en la entidad. Como decíamos, más del 70 % de las remesas se dirigen a las regiones y municipios no metropolitanos. Esto hace que, en ellos, el peso de las remesas sea sustancialmente mayor.

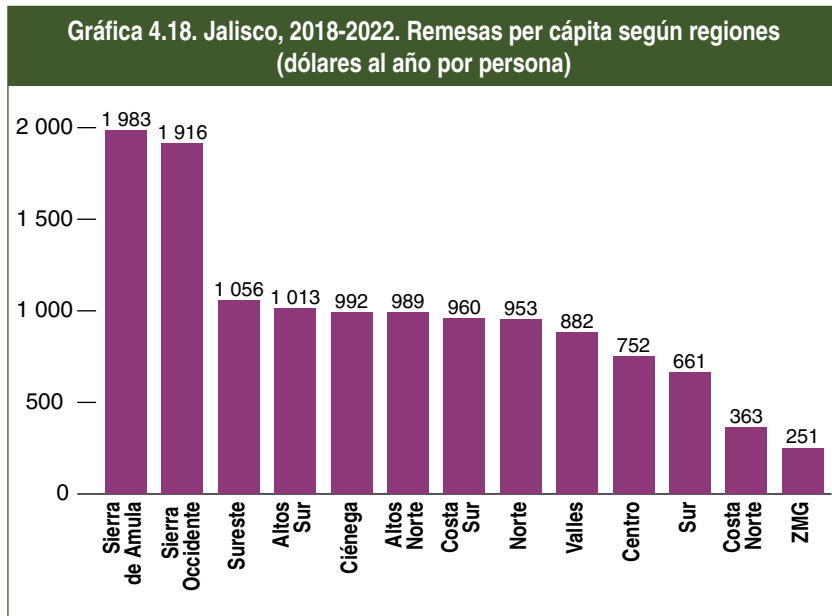
En particular, en las regiones de Sierra de Amula y Sierra Occidental, la remesa per cápita se eleva a casi los 2 000 dólares por año, lo cual representa un flujo de casi 160 dólares por persona cada mes, monto que

prácticamente se equipara con el valor del salario mínimo mensual de 2020, y que supera la línea de la pobreza de ingresos en ámbitos rurales, y es solo 15 % inferior a la línea de pobreza urbana.

Asimismo, en otras siete regiones en donde se concentra el 26 % de la población del estado, la remesa per cápita fluctúa alrededor de los 1 000 dólares anuales, cifra nada despreciable y que constituye un ingreso cercano al 50 % del salario mínimo de 2020.

Solo en la ZMG y en la región Costa Norte, donde se localiza Puerto Vallarta, las remesas per cápita representan un flujo muy bajo, y se corresponde con el carácter urbano y metropolitano de ambas regiones.

Estos datos nos ilustran que, efectivamente, las remesas constituyen un fondo salarial de gran importancia para amplios sectores de la población y contribuyen a solventar su reproducción social cotidiana, así como a enfrentar las condiciones de precariedad social de sus condiciones de vida. Para estos sectores, las remesas representan un ingreso fundamental que forma parte de su presupuesto familiar cotidiano. Por lo mismo, cualquier reducción de estas transferencias pone en riesgo su propia situación socioeconómica, agravando sus condiciones de vulnerabilidad social y precariedad de vida.



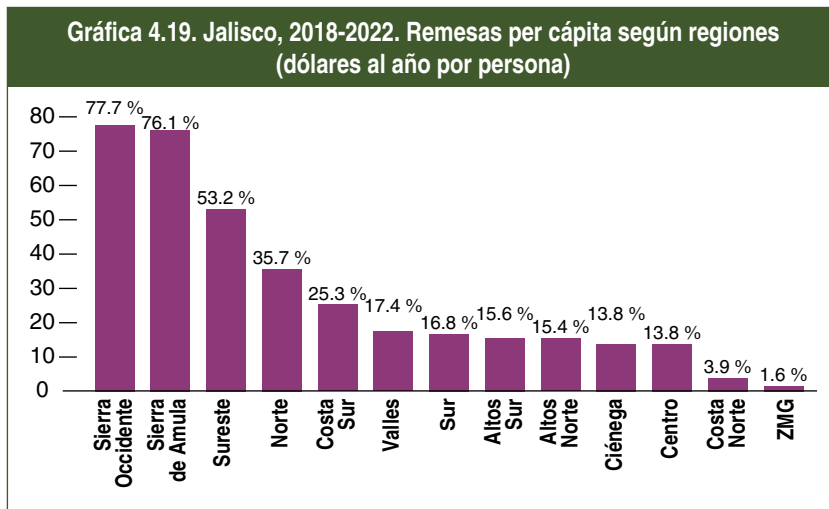
Fuente: estimaciones con base en BANXICO, Sistema de Información Económica, e INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2020.

En términos de sus impactos macroeconómicos, el valor y significado de las remesas es también diferenciado según regiones. Por un lado, en la ZMG y en menor medida en la región Costa Norte (Vallarta), las remesas representan solo el 1.6 % y 3.9 % del PIB regional. Esto representa una fracción muy baja que hace que los impactos directos e indirectos de las remesas prácticamente se diluyan ante la dimensión de la dinámica económica en ambas regiones.

Sin embargo, en las demás regiones la situación es muy diferente. Una vez más, en Sierra de Amula y Sierra Occidental, las remesas representan el 77 % del PIB. Esto indica que, en ambas regiones, la vida económica prácticamente se sustente en este flujo continuo de transferencias familiares.

Asimismo, en la región Sureste, aunque el peso de las remesas baja al 52 % del PIB, se trata también de un nivel muy alto e indica cuan dependiente es la dinámica económica regional del flujo de remesas.

En otras regiones, aunque las remesas representan entre el 14 % y 17 % del PIB, esta cifra no debe llevarnos a engaños pues se trata de un alto nivel muy cercano al que prevalece en países centroamericanos, como Honduras y El Salvador (Canales *et al.*, 2019). Aquí lo relevante es tanto el impacto directo de las remesas al PIB (medido como % del PIB) como sus contribuciones indirectas, que se derivan de los llamados efectos multiplicadores de las remesas.



Fuentes: estimaciones con base en BANXICO, Sistema de Información Económica, e INEGI, Censos económicos de 2019.

En todo caso, lo que nos indican estos datos sobre el peso específico de las remesas en las economías (PIB) regionales, es que estas transferencias familiares se han convertido en una variable intrínseca de la economía local y regional, esto es, un factor determinante en la dinámica económica regional, que genera no solo impactos directos, sino también sus impactos indirectos, a través de los efectos multiplicadores que genera el gasto y uso de esas remesas en las economías locales, regionales y estatal.

Se ha estimado que por cada dólar de remesa que se recibe y se gasta localmente, se generan entre 2 y 3 dólares adicionales de producto interno, esto son los llamados efectos multiplicadores del gasto (Zárate, 2007; Canales, 2020). Sabemos que una parte importante de ese efecto multiplicador no se retiene en la misma localidad o región donde se recibe y se gastan las remesas, sino que tiende a filtrarse hacia espacios económicos más dinámicos, como las ciudades medias y la ZMG (Papail y Arroyo, 2004). No obstante, la persistencia de las remesas, su continuo incremento y su alto peso específico a nivel local y regional, nos indican la magnitud del impacto económico de las remesas, tanto a nivel local (en forma directa), como a nivel estatal (efectos multiplicadores).

Por lo mismo, estos datos nos indican también, en sentido inverso, cuál podría ser el costo en términos de la dinámica económica del estado, y de las condiciones de vida y reproducción social de la población, que pudiera tener un eventual freno y reducción de las remesas, como consecuencia de un freno y reducción de la emigración internacional desde el estado. Para mantener la dinámica económica de la entidad, esto es, su nivel de PIB, es necesario que se mantenga el nivel de remesas que actualmente se perciben. En caso contrario, el impacto de una reducción de las remesas sería doble, por un lado un efecto directo, que corresponde al peso específico de las remesas respecto al PIB, que como vimos, en algunas regiones es fundamental y supera al 50 %. Por otro lado, un efecto indirecto que corresponde a los efectos multiplicadoras del gasto que, en este caso, operan en sentido negativo. Una reducción de las remesas conlleva una reducción del gasto y con ello efectos multiplicadores negativos de la misma magnitud que los que representaban cuando se incrementaban las remesas. Lo relevante aquí es que este efecto indirecto negativo recaería en la ZMG y en los principales centros urbanos del estado, a pesar de que las remesas en estas ciudades son muy bajas en proporción a su PIB.

El corolario es simple. Si las remesas, por sus efectos directos e indirectos (efectos multiplicadores) se han convertido en un componente intrínseco de la dinámica económica, entonces lo que pueda pasar con este flujo impactará en forma importante en la dinámica económica de la entidad.

Asimismo, si las remesas se han constituido en un factor que sustenta el presupuesto familiar, y con ello las condiciones de vida de la población, una eventual reducción del flujo de remesas tiene un impacto igualmente negativo sobre las condiciones de vida de amplios sectores de la población, especialmente en las regiones del estado.

A modo de corolario

Los datos anteriores nos permiten ilustrar y dimensionar la magnitud de los efectos del dilema que nos plantea la tendencia actual de la emigración internacional, en el actual y futuro escenario demográfico que se proyecta para el estado de Jalisco, y que podemos extender para toda la república mexicana. Por lo pronto el dilema es real y no es exclusivo de nuestra entidad.

La dinámica económica estatal, así como las condiciones de vida y reproducción social de amplios sectores de la población, depende, actualmente, de que se mantenga el flujo de remesas y transferencias de recursos que hacen los migrantes hacia sus familias y comunidades. Para mantener ese flujo de remesas se requiere que se mantenga también en forma estable el flujo de emigrantes hacia Estados Unidos.

Sin embargo, en el actual escenario demográfico, caracterizado por el sistemático descenso de la fecundidad y la natalidad, envejecimiento de la población y reducción de la población en edades jóvenes, activa y reproductivas, esa emigración constituye un riesgo directo a la capacidad de reproducción demográfica de la población y, en particular, de reproducción de la población activa y la fuerza de trabajo, con lo cual se pone en riesgo también la capacidad de reproducción de la dinámica económica de la entidad.

Es evidente que es necesario generar modos de intervención en las dinámicas demográficas y económicas que pudieran resolver este dilema. La cuestión es que esos modos de intervención, vía políticas públicas y sociales, política demográfica y política económica, tienen muy pocos grados de libertad o márgenes para maniobrar.

Por un lado, el escenario demográfico (envejecimiento y descenso de la natalidad) está conformado por dinámicas estructurales de una temporalidad de largo aliento. La natalidad y el envejecimiento son fenómenos sociales y demográficos cuya dinámica no es susceptible de modificarse a corto o mediano plazo, y en demografía el corto y mediano plazo refiere a varias décadas. De hecho, este escenario es resultado de la dinámica demográfica de los últimos cien años, aproximadamente, y se inicia en la década de 1930, cuando se impulsaron políticas de salud pública y control de la mortalidad. Continuó con el impulso de medidas de control natal desde finales de la década de los sesenta y que se consolidaron en los años setenta, con una ley general de población.

Por otro lado, la emigración, en el caso del estado de Jalisco, también tiene bases históricas que se remontan incluso a la segunda mitad del siglo XIX. Sabemos muy bien que modificar comportamientos y estructuras sociales tan arraigadas, que se han convertido en factores estructurantes de la misma sociedad jalisciense, no es un asunto fácil que pueda resolverse con alguna política pública o programa de intervención social, al menos no en un corto o mediano plazo.

No obstante, la natalidad, la mortalidad y la emigración internacional no son los únicos componentes de la dinámica demográfica. De hecho, variantes de este mismo dilema se presenta en otras sociedades y países. Así, por ejemplo, en las sociedades avanzadas como Estados Unidos, y más especialmente en países europeos como España, Italia, Francia o Alemania, el cambio demográfico, esto es el envejecimiento y descenso de la fecundidad por debajo de los niveles de remplazo intergeneracional, se experimenta desde hace ya algunas décadas. Las pirámides de edades de esos países ilustran claramente los déficits demográficos en edades jóvenes y activas (Canales, 2021).

En esos países la opción fue la inmigración internacional, a través de la cual se proveen de la mano de obra necesaria para mantener la dinámica de los mercados laborales, y con ello el crecimiento económico y productivo. De hecho, Naciones Unidas (2001) se refiere a ese proceso como *migraciones de remplazo*, las que define como “la migración internacional que se necesitaría para compensar las disminuciones en el tamaño de la población y las disminuciones en la población en edad de trabajar, así como para compensar el envejecimiento general de una población” (Naciones Unidas, 2001, p. 7).

En América Latina, países como Argentina, Chile, Costa Rica y República Dominicana, frente a situaciones similares, la inmigración

internacional ha sido un modo de resolver parcialmente los desequilibrios y déficits de población en edad activa y reproductiva que genera el envejecimiento y descenso de la natalidad. Al respecto, los estudios de Reboiras (2015), Cruz y Vargas (2018), Canales (2022) y Oviedo (2022) documentan esta situación y estiman el aporte de los inmigrantes internacionales en la sustentación de la reproducción demográfica, así como en la generación del PIB y el crecimiento económico.

Sin embargo, en todos estos casos, tanto en los países europeos y en Estados Unidos, como en los países latinoamericanos ya comentados, el costo de apelar a la inmigración internacional como modo de resolver el dilema que plantea el actual contexto demográfico, es el resurgimiento y consolidación de posiciones racistas, xenófobas y discriminatorias contra los inmigrantes expresadas entre otros modos, en un creciente malestar contra las migraciones que tiende a hegemonizar el discurso y los programas políticos de esos países (Canales, 2021). El costo político termina siendo bastante alto, a tal punto de poner en riesgo las bases democráticas de esos estados y regímenes políticos.

A ello se le deben agregar otros dos aspectos no considerados. Por un lado, cómo hacer de Jalisco un destino atractivo para las migraciones, ya sea proveniente de otras entidades federativas, o bien de otros países. Hasta ahora, en el plano de la migración interna, Jalisco ha mostrado un saldo neto cercano a cero, esto es, que los inmigrantes que atrae se equiparan en volumen con los jaliscienses que emigran a otros estados de la república.

Por otro lado, lo mismo puede decirse respecto de la inmigración internacional, en este caso, la opción más práctica y fácil, sería poder atraer a migrantes centroamericanos de tránsito por el estado, en su ruta hacia Estados Unidos pero la cuestión es la misma. No basta una política migratoria más flexible, sino una política de desarrollo que haga atractivo para esos migrantes el asentarse en la entidad. No es casual que, hasta ahora, la gran mayoría de esos migrantes de tránsito sigan optando por continuar su viaje a Estados Unidos, con todos los riesgos que ello implica, y no quedarse en Jalisco.

Frente a estas situaciones, la alternativa es una política de cambios estructurales, en particular, de transformación de la matriz productiva de la economía nacional y estatal. Un modo de resolver el dilema planteado es por medio de la promoción de una matriz económica que sustente el crecimiento y dinamismo de la economía en los incrementos de la productividad del trabajo, y no tanto en los incrementos del volu-

men de trabajadores. Para ello, sin embargo, se requiere de un cambio estructural de la matriz productiva.

Actualmente México, y Jalisco en particular, se sustentan en una matriz neoextractivista, en donde la mayor ventaja comparativa se asienta en la provisión de mano de obra barata y en la posibilidad de extracción y explotación de recursos naturales, agropecuarios en particular. La base maquiladora de exportación no ha generado encadenamientos productivos ni ha propiciado una mayor demanda de mano de obra calificada. Por el contrario, desde sus inicios en la década de 1970, el desarrollo de la industria de exportación se ha basado en la integración de México a circuitos globales de producción, especializándose en aquellas partes del proceso productivo sustentadas en mano de obra barata y de baja productividad (De la Garza y Neffa, 2011). Lo mismo sucede en el caso de la agricultura; el auge de la agroindustria del aguacate, los *berries*, hortalizas y otros productos de alta demanda en los mercados norteamericanos y europeos, se sustentan en la sobreexplotación de los recursos naturales, así como de la mano de obra en esas actividades. La ganancia del capital se sustenta más en las rentas de la tierra y la explotación de mano de obra barata que en el desarrollo de tecnologías y transformación productiva generadora de valor agregado (Cypher y Delgado, 2010).

Un cambio en esta matriz productiva, fomentando sectores de alta productividad, conllevaría una transformación en la matriz laboral, reduciendo la demanda de mano de obra barata y aumentando la demanda de trabajadores calificados (técnicos y profesionales). El saldo neto es una reducción del volumen de trabajo necesario para mantener el dinamismo económico y productivo, y con ello, una menor presión de demanda de población activa hacia la dinámica demográfica.

En cierta forma, esta ha sido la estrategia seguida en los países desarrollados. En esas economías se combinó una política de relocalización de las industrias intensivas en trabajo (textil, segmentos de la industria automotriz, etcétera) hacia economías emergentes del Tercer Mundo (México, India, El Salvador, etcétera) (Castillo, 2016). Con ello, se redujo sustancialmente la demanda de mano de obra, ajustándola a la nueva dinámica de crecimiento lento e incluso descenso de los volúmenes de población en edad activa local y nacional. Por otro lado, el desarrollo e impulso de los segmentos e industrias propias de la economía de la información, y que dan dinamismo y hegemonizan el proceso de acumulación en esta era de capitalismo digital. La economía del Silicon Valley

es, tal vez, la expresión más representativa e icónica de este nuevo modo de acumulación en el capitalismo digital.

En el caso de Jalisco, y salvando las debidas y necesarias distancias con estos ejemplos, la estrategia debería tener el mismo principio: la transformación de la base económica y la reconversión hacia una matriz sustentada en el desarrollo de la productividad del trabajo. Una matriz económica de este tipo permitiría resolver de raíz la base del dilema planteado.

Por un lado, una mayor productividad del trabajo hace que se requieran menos trabajadores para generar mayores niveles de producto. Con ello se reduce la demanda de mano de obra, aunque se traslada hacia una mayor demanda de trabajo más calificado, derivado de ello se ajusta de esta manera a los cambios en la dinámica de la población en edad activa: la solución invierte el principio anterior. La cuestión no es cómo aumentar la provisión de mano de obra sino cómo reducir la demanda de trabajadores, pero manteniendo el dinamismo productivo y económico. La solución es obvia, aumentando los niveles de productividad del trabajo.

Por otro lado, una mayor productividad del trabajo repercute directamente en un mayor nivel de las remuneraciones del trabajo, esto es, de los salarios. Un aumento de los ingresos salariales, a su vez, hacen menos dependientes a las familias de las transferencias de remesas y hace que su presupuesto familiar se sustente más en factores internos y propios de la nueva matriz económica, con ello se reduce la demanda por remesas y, por lo tanto, de la necesidad de mantener un flujo constante (y a veces hasta en aumento) de emigración internacional que proveyera de esas transferencias de recursos.

Una vez más, la solución es revertir desde su base estructural el dilema. Aumentar la provisión de fuentes internas (domésticas) de recursos a las familias, por medio de mejores y mayores niveles salariales, los cuales solo pueden lograrse, a largo plazo, a través de aumentos sistemáticos de los niveles de productividad del trabajo.

Sin embargo, se trata de una estrategia que implica altos costos de inversión, no solo en infraestructura y formación de capital humano, sino también de reconversión y transformación de la matriz productiva. Frente a ello, es muy probable que no se dispongan ni de los capitales necesarios ni de los actores sociales, económicos y políticos dispuestos a emprender una estrategia de tal magnitud.

Referencias

- ALARCÓN, R. (2016). El régimen de la deportación masiva desde Estados Unidos y los inmigrantes mexicanos. En A. I. Canales (coord.) *Debates contemporáneos sobre migración internacional. Una mirada desde América Latina* (pp. 161-175). Porrúa.
- ANDERSON, T. M., y Kohler, H. P. (2015). Low fertility, socioeconomic development, and gender equity. *Population and Development Review*, 41(3), 381-407.
- BONGAARTS, J. (2002). The end of the fertility. Transition in the developed world. *Population and Development Review*, 28(3), 419-443. <http://www.jstor.org/stable/3092835>
- CANALES, A. I. (2020). Migración y remesas en el nuevo escenario migratorio. De la crisis económica a la renegociación del TLC. En *La reestructuración de Norteamérica a través del libre comercio. Del TLACN al TEMEC*. El Colegio de México/El Colegio de la Frontera Norte.
- CANALES, A. I. (2021). *El malestar con las migraciones. Perspectivas desde el sur*. Editorial Anthropos.
- CANALES, A. I. (2022). Evaluación cuantitativa de las contribuciones de las migraciones recientes al desarrollo sostenible: el caso de Chile. En J. Martínez y M. V. Cano (eds.). *Sobre las contribuciones de la migración al desarrollo sostenible. Estudios en países seleccionados*. Cepal.
- CANALES, A. I. y Meza, S. (2019). El retorno en la migración México-Estados Unidos. Volúmenes, tendencias y perfiles. En M. D. París, A. H. Alfaro y O. Woo (coords.) *Experiencias de retorno de migrantes mexicanos en contextos urbanos*. (pp. 87-119). El Colegio de la Frontera Norte.
- CANALES, A. I., Fuentes, J. A, y De León, C. R.(2019). *Desarrollo y migración. Desafíos y oportunidades en los países del norte de Centroamérica*. Cepal.
- CARDOSO, L. A. (1974). *Mexican emigration to the United States, 1897-1931*. Secretaría de Relaciones Exteriores, Gobierno de México.
- CASTILLO, D. (2016). La deslocalización del trabajo y la migración hacia Estados Unidos. La paradoja de la “migración de los puestos”. En D. Castillo, N. Baca, y R. Todaro (coords.). *Trabajo y desigualdades en el mercado laboral*, (pp. 57-81). CLACSO/CEM/UAEM.
- CRUZ, A. C. y Vargas, L. H. (2018). *Aporte al valor agregado de la población de origen extranjero en la República Dominicana.*, Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA.
- CYPHER, J. y Delgado, R., (2010). *Mexico's economic dilemma: The developmental failure of neoliberalism*. Rowman & Littlefield Publisher Inc.

- DE LA GARZA, E. y Neffa, J. C. (2011). Modelos económicos, modelo productivo y estrategias de ganancia: conceptos y problematización. En *Cuadernos del pensamiento crítico latinoamericano* (39). CLACSO.
- DOMINGO, A. (2023). *La coartada demográfica y el discurso de la involución en España*. Icaria Editorial.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford University Press.
- UNFPA. (2022). Consecuencias socioeconómicas del embarazo adolescente en México, 2016, 2018 y 2020. https://mexico.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/milena_web.pdf
- GASPAR, S. (2012). Migración México-Estados Unidos en cifras (1990-2011). *Migración y desarrollo*, 10(18): 101-138.
- Gobierno de México (2021). *Estrategia nacional para la prevención del embarazo en adolescentes*. [https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/estrategia-nacional-para-la-prevencion-del-embarazo-en-adolescentes-33454#:~:text=Para%20ello%2C%20se%20plantea%20disminuir,19\)%20para%20el%20a%C3%B1o%202030](https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/estrategia-nacional-para-la-prevencion-del-embarazo-en-adolescentes-33454#:~:text=Para%20ello%2C%20se%20plantea%20disminuir,19)%20para%20el%20a%C3%B1o%202030)
- INEGI. (2020). Censo de Población y Vivienda, 2020.
- INEGI. (2023). Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), 2022. <https://www.inegi.org.mx/programas/enigh/nc/2022/#tabulados>
- KOHLER, H. P., Billari, F. C., y Ortega, J. A. (2002). The emergence of lowest-low fertility in Europe during the 1990s. *Population and development review*, 28(4), 641-680.
- LUTZ, W. y KC, S. (2010, 27 de septiembre). Dimensions of global population projections: what do we know about future population trends and structures? *Philosophical transactions of the royal society biological sciences*. 365(1554), 2779-91. doi: 10.1098/rstb.2010.0133.
- Naciones Unidas (2001). *Replacement migration: is it a solution to declining and ageing populations?* United Nations, Population Division/ United Nations Publication.
- MIER Y TERÁN, M., y Partida, V. (2001). Niveles, tendencias y diferenciales de la mortalidad. En J. Gómez, y C. Rabell (coords.). *La población en México*. Conapo/FCE.
- OVIDO, L. A. (2022). Estudio cuantitativo sobre las contribuciones de la migración internacional al desarrollo sostenible en Costa Rica. En J. Martínez y M. V. Cano (eds). *Sobre las contribuciones de la migración al desarrollo sostenible*. *Estudios en países seleccionados*. Cepal.
- PAPAIL, J. y Arroyo, J. (2004). *Los dólares de la migración*. Universidad de Guadalajara/ Casa Juan Pablos.

- REBOIRAS, L. (2015). Migración internacional y envejecimiento demográfico en un contexto de migración Sur-Sur: el caso de Costa Rica y Nicaragua. *Celade*, Serie Población y Desarrollo, (110).
- SGCONAPO (2023). *Conciliación demográfica de México 1950-2019 y proyecciones de la población de México y las entidades federativas, 2020-2070*. Conapo / Secretaría de Gobernación.
- SKIRBEKK, V., Dieleman, J., Stonawski, M., Fejkiel, K., Tyrovolas, S. y Chang, A. (2022, mayo). The health-adjusted dependency ratio as a new global measure of the burden of ageing: a population-based study. *The Lancet Healthy Longevity*, 3: e332-38 doi [https://doi.org/10.1016/S2666-7568\(22\)00075-7](https://doi.org/10.1016/S2666-7568(22)00075-7)
- TURRA, C. y Fernandes, F. (2021). *La transición demográfica: oportunidades y desafíos en la senda hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/105). Cepal.
- VARGAS, P., Gutiérrez, E. y Canales, A. (2019). Población y territorio en CEED (coord.). *Jalisco a futuro 2018-2030. Construyendo el porvenir*. (vol. I), pp. 461-512. Editorial Universidad de Guadalajara.
- VIVARES, E. (2018). *Regionalism, development and the post-commodities boom in South America*. Palgrave Macmillan.
- ZÁRATE-HOYOS, G. (2007). A multiplier analysis of remittances in Mexico economy. En G. Zárate (coord.). *New perspectives in remittances from mexicans and central americans in the United State*.
- ZAVALA, M. E. (2001). La transición de la fecundidad en México. En J. Gómez y C. Rabell (coords.). *La población en México*. Conapo/FCE.
- ZAVALA, M. E. (2014). La transición demográfica de 1895-2010: ¿una transición original? En C. Rabell. (coord.). *Los mexicanos. Un balance del cambio demográfico*. (pp. 80-114). FCE.

La salud. Desafíos, tendencias y prospectiva

— Patricia Noemí Vargas Becerra
Alfredo de Jesús Celis de la Rosa

Introducción

La salud va más allá de la ausencia de enfermedad, es un barómetro de la equidad y un determinante clave del bienestar y el desarrollo sostenible. Jalisco, como muchas otras regiones de México y del mundo, enfrenta desafíos para garantizar la salud de la población. Para navegar a través de estos retos y garantizar un futuro saludable para los jaliscienses, es esencial entender las tendencias actuales y futuras de diversos indicadores que permitan conocer el estado de salud-enfermedad de la población y anticipar posibles escenarios. Por ello, se analizarán algunos eventos portadores de futuro. En primer término, se presentan los escenarios relativos al estado de salud-enfermedad, esto es, las tendencias de diversos indicadores de la mortalidad como un acercamiento al núcleo de los daños a la salud; la esperanza de vida se incluye también como una medida de los patrones de mortalidad y del bienestar. Asimismo, se examinan métricas relativas al sistema sanitario, como la cobertura de los servicios de salud, para dar cuenta de la atención al proceso salud-enfermedad. Con base en esto se plantean escenarios posibles (uno tendencial y otros alternativos).

Futuro de la salud en Jalisco, la trayectoria de la inercia

Evolución y prospectiva de la mortalidad (1970-2050)

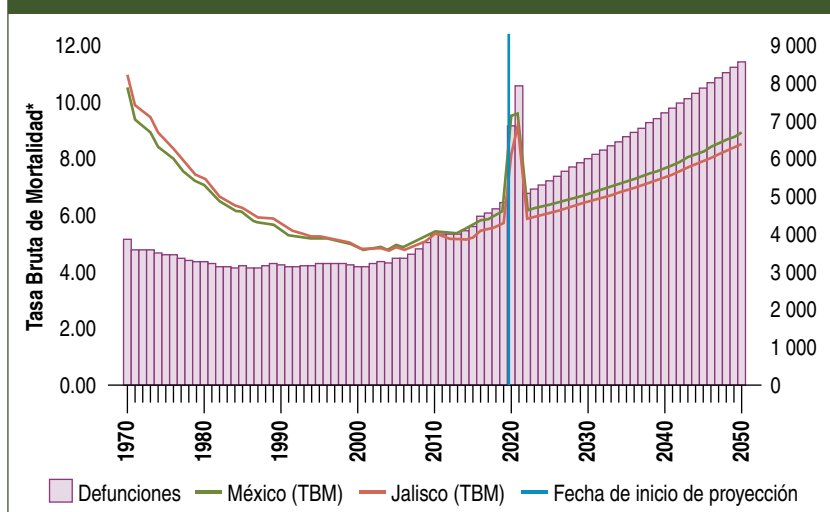
Las tendencias de la mortalidad proporcionan una métrica clave en la planificación y evaluación de políticas en el ámbito de la salud y el desarrollo. El registro de las defunciones es el único de los eventos de

salud-enfermedad que se consigna regularmente, y se ajusta a la normativa internacional, de tal manera que permite hacer comparaciones entre regiones y periodos. Por ello, este es el primer componente que se toma en cuenta, partiendo de la información del Consejo Nacional de Población (Conapo) sobre las proyecciones de población (Conapo, 2023) basadas en modelos predictivos que estiman la mortalidad general, empleando modelos probabilísticos que consideran las tendencias del pasado reciente de la mortalidad ocurrida en la población.

En Jalisco la tasa bruta de mortalidad (TBM) presenta niveles y tendencias similares al promedio nacional. Al respecto, en el periodo que va de 1970 a 1990 se observa un acelerado declive, la TBM en Jalisco fue de 10.7 defunciones por cada 1 000 habitantes en 1970, cifra que descendió a 5.6 en 1990, esto es, la TBM en Jalisco decreció en un 47.7 % entre 1970 y 1990; a partir de esa década se frenó este rápido descenso. En el periodo de 1990 a 2008 la TBM decreció un 12.8 %, y el 2009 marca un punto de inflexión en las tendencias de la mortalidad en Jalisco y en México, dado el incremento en los niveles de este indicador (ver gráfica 4.20.).

El panorama de la mortalidad en Jalisco y en México experimentó una creciente complejidad, marcada por eventos de salud pública de magnitud global. En 2009, la presencia de la influenza AH1N1, junto con otros factores sociodemográficos y de salud, podrían haber contribuido a la elevación de TBM (7.6 % de incremento entre 2009 y 2010). Una década después, en 2020, la aparición de la pandemia por covid-19 marcó la presencia temporal de niveles elevados de mortalidad, alterando las tendencias previamente observadas. En el periodo 2020-2021, la TBM alcanzó niveles de 7.9 defunciones en cada 1 000 habitantes en 2020, esta cifra se elevó a 9.1 en el 2021, lo que representó un incremento de 62.1 % en tan solo dos años.

Gráfica 4.20. Tendencias de la mortalidad 1970-2050

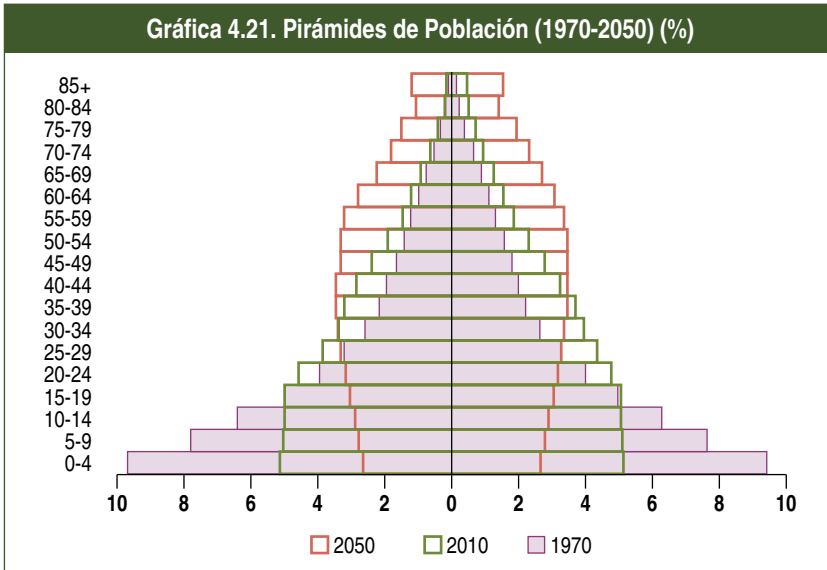


* Tasa Bruta de Mortalidad (TBM), número de defunciones por cada 1 000 habitantes.
 Fuente: elaborado con base en el Conapo (2023). *Proyecciones de la población de México y las entidades federativas, 2020-2070.*

Las tendencias históricas de la mortalidad en Jalisco revelan desafíos para un ejercicio prospectivo hacia el 2050. Al respecto, la presencia de eventos críticos como la pandemia por covid-19 tuvo un impacto profundo y abrupto en las TBM. En este sentido, para construir un escenario futuro de la mortalidad en Jalisco, las proyecciones del Conapo consideraron omitir el periodo de la pandemia y basarse en los niveles de mortalidad previos a este evento temporal. Ante este escenario prospectivo tendencial y con base en modelos probabilísticos que no considera sucesos perturbadores como la presencia de enfermedades emergentes o reemergentes, o la aparición de epidemias o pandemias, se estimó que para el 2025 la TBM en Jalisco será de 6.0 defunciones por cada 1 000 habitantes, además se espera que esta cifra ascienda a 6.4 para el 2030. Continuando con esta tendencia, se proyecta que en el 2035 se registre una TBM de 6.8; 7.2 para el 2040; se prevé que en 2045 la mortalidad general ascienda a 7.8; y finalmente, a mediados del siglo XXI se alcanzaría una tasa de 8.4 defunciones por cada 1 000 jaliscienses (ver gráfica 4.20.).

Esta tendencia hace suponer que las condiciones de salud en la población jalisciense empeorarán, sin embargo, esta sería una interpretación errónea, ya que el incremento en la mortalidad puede ser explicado por las transformaciones de la estructura por edades de la población. En

Jalisco, en los últimos 53 años la población se ha transformado producto de la transición demográfica, y lo seguirá haciendo en las próximas décadas con una población de adultos y adultos mayores en constante crecimiento, tal como puede apreciarse en la gráfica 4.21.



Fuente: elaborado con base en SGCONAPO (2023). *Conciliación Demográfica de México 1950-1919 y proyecciones de la población de México y las entidades federativas 2020-2070.*

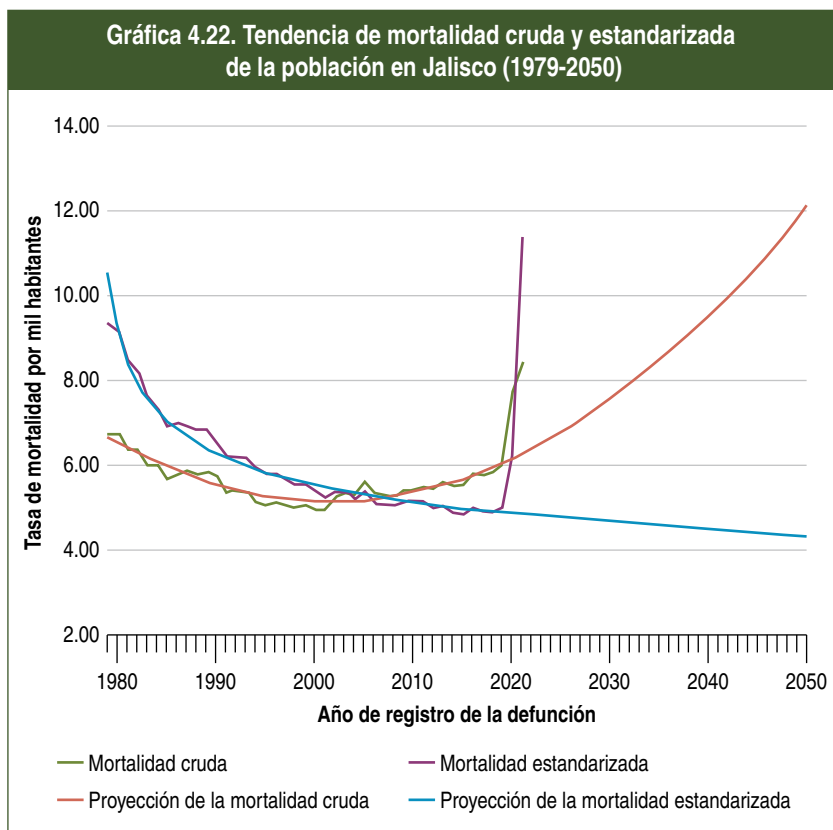
El envejecimiento poblacional en el futuro estaría desempeñando un papel determinante en el ascenso de la mortalidad general, ya que el incremento de la proporción de personas mayores de sesenta años intensificaría las probabilidades de morir y por ende el número de defunciones aumentará. Por ello, en el siguiente apartado se presenta un escenario en donde a partir de la estandarización de las TBM con una población tipo se controla el efecto de la estructura por edades.

Mortalidad estandarizada. Impacto del envejecimiento poblacional

La mortalidad estandarizada es una herramienta robusta que nos permite entender la mortalidad real de una población, despojada de las distorsiones creadas por la estructura por edades y ofreciendo una imagen

matizada del panorama anteriormente presentado, se basa en tomar en consideración las tasas específicas de mortalidad por grupos de edad y requiere de una población estándar para comparar y calcular las defunciones esperadas. Así, aunque la población de Jalisco esté envejeciendo, como es evidente en las pirámides poblacionales mostradas en la gráfica 4.21., las tasas de mortalidad estandarizadas ofrecen una imagen ajustada de la mortalidad, controlando los efectos del envejecimiento y otras variaciones demográficas relacionadas con las estructuras etarias.

Los niveles y tendencias de las tasas de mortalidad estandarizadas de Jalisco revelan una tendencia decreciente (gráfica 4.22). Esta disminución, según lo proyectado ($y = 10.499x + 0.208$), se extenderá más allá de 2050, por lo tanto, la población jalisciense puede esperar una mejora en la esperanza de vida en las próximas décadas.



Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de mortalidad de la Secretaría de Salud y de los Censos y Conteos de Población de INEGI.

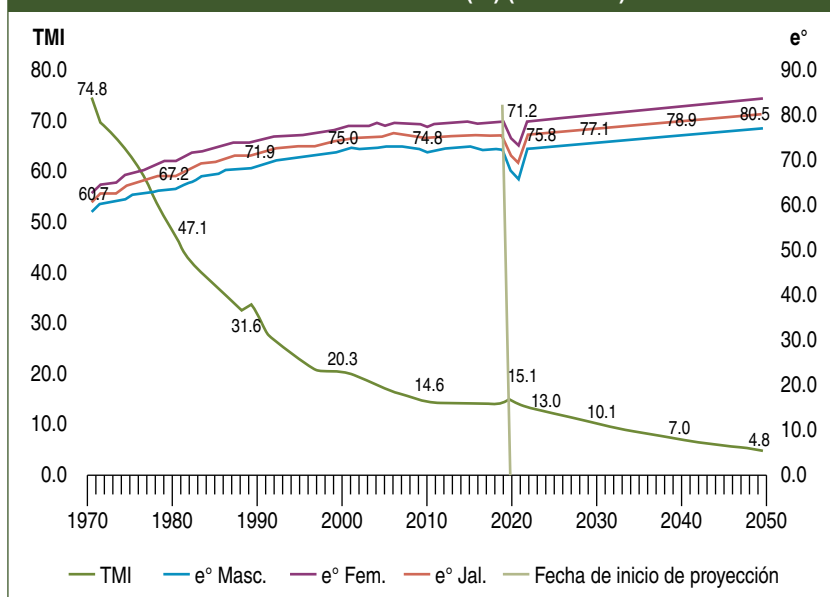
Mortalidad infantil. Evolución histórica y tendencias (1970-2050)

La mortalidad infantil (TMI) ha sido considerada históricamente como un barómetro que refleja las condiciones de salud, bienestar y desarrollo socioeconómico de una región, también es un componente crítico en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establecidos por las Naciones Unidas, específicamente, el ODS 3, cuya aspiración es “garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades”. La TMI se define como el número de fallecimientos de niños menores de un año de edad por cada 1 000 nacimientos en un periodo determinado. La reducción de la mortalidad infantil es uno de los propósitos de los ODS, que muestra la importancia global de mejorar y mantener la salud de los infantes. En este contexto, Jalisco ha experimentado cambios significativos en esta métrica durante las últimas décadas.

En este contexto, la mortalidad infantil en Jalisco ha mostrado un declive significativo en los últimos cincuenta años (1970-2020). Al inicio de este periodo ocurrieron en Jalisco 74.8 defunciones de menores de un año por cada 1 000 nacimientos en 1970, las cifras muestran una tendencia decreciente, de tal forma que en el 2020 este indicador se ubicó en 31.6. El porcentaje de disminución de la mortalidad infantil en este periodo fue de 83.3 % (gráfica 4.23.).

Esta tendencia es una de las historias de éxito más notables en tiempos recientes, ya que se ha señalado que el enfoque de las políticas y programas de salud se centraron en poner fin a la mortalidad infantil por enfermedades prevenibles, relacionada probablemente con las mejoras en las condiciones generales de vida de las familias, un mayor acceso a servicios de salud e implementación de múltiples intervenciones (vacunación, rehidratación oral, etcétera), así como el mejoramiento del estado nutricional de las madres y los infantes y el incremento de los niveles educativos de las personas (GBD 2015 Child Mortality Collaborators, 2016).

Gráfica 4.23. Tasas de mortalidad infantil (TMI*) y esperanzas de vida al nacimiento** (e°) (1970-2050)



* TMI. Número de defunciones por cada 1 000 nacimientos.

** e° expresada en número de años.

Fuente: elaborado con base en SGCONAPO (2023). *Conciliación demográfica de México 1950-1919 y proyecciones de la población de México y las entidades federativas 2020-2070.*

En el año 2020 se observa una perturbación en esta tendencia decreciente, la tasa, que había disminuido a 13.4 en 2019, repuntó ligeramente a 15.1 en 2020. Aunque este aumento no es tan drástico como en otras métricas es significativo dado el constante declive previo, lo cual puede atribuirse a las consecuencias directas e indirectas de la pandemia de covid-19.

El impacto de la pandemia en la mortalidad infantil no se limita solo a la enfermedad misma. Las interrupciones en los servicios de salud, la reasignación de recursos, el colapso temporal de algunos sistemas de atención médica y las crisis socioeconómicas pudieron haber afectado la atención prenatal y postnatal, contribuyendo a este leve aumento.

Es importante considerar que las proyecciones hechas después del 2020 toman como punto de partida un año altamente atípico debido a la pandemia, es por ello que la hipótesis subyacente para el ejercicio de proyección supone que, una vez que la crisis de la co-

vid-19 se haya superado y los sistemas de salud y económicos se hayan estabilizado, la tasa de mortalidad infantil retoma su tendencia decreciente.

Al respecto, se estima que en 2023 la tasa de mortalidad infantil en Jalisco es de 13 defunciones en cada 1 000 nacimientos y que este indicador se ubicará en las 4.8 defunciones de menores de un año en cada 1 000 nacimientos en 2050, esto es, una disminución de 64.2 % en los próximos tres decenios (2020-2050).

Esperanza de vida. Pasado, presente y futuro

La esperanza de vida es una de las métricas clave para evaluar la salud de la población, si las tasas de mortalidad prevalentes no cambian (OECD, 2023). Es una herramienta útil para medir el avance o retroceso de las políticas y los sistemas de salud porque refleja la mortalidad de todos los grupos de edad en una región, permite también medir el efecto de ciertos eventos extemporáneos que afectan la mortalidad, como la pandemia de la covid-19. En consecuencia, la explicación de los cambios en la esperanza de vida generalmente se busca en factores que tienen un impacto inmediato en las condiciones actuales de mortalidad.

A lo largo de treinta años, es decir de 1970 a 2000, la esperanza de vida al nacer de la población jalisciense pasó de 60.7 a 75.0 años; 14.3 años de incremento (gráfica 4.23), cambio que representa un logro y el sector salud ha sido uno de los grandes actores en este resultado. Sin embargo, este indicador mostró diferencias entre hombres y mujeres; al respecto, en 1970 las mujeres al nacer tenían una esperanza de vida de 63 años, la cual aumentó a 77.5 para el 2000. En ese mismo periodo, este indicador pasó de 58.5 a 72.5 años en el caso de los varones (4.5 y 5 años de diferencia respectivamente).

Entre 2000 y 2018 ocurrió un hecho insólito, el incremento en la esperanza de vida al nacer se frenó súbitamente. Se podría pensar que se estaría llegando a un límite biológico en el número medio de años de vida desde el nacimiento o que habría rezagos en la atención a la salud. Sin embargo, se ha documentado que entre el 2005 y el 2018, este freno en la esperanza de vida y en algunos años disminución, se explica por el incremento de las muertes por homicidio en Jalisco, sobre todo en los hombres (Aburto y Beltrán-Sánchez, 2019).

Las tendencias de la esperanza de vida en Jalisco también se trastocaron por la presencia de la pandemia por covid-19 que afectaron los patrones de mortalidad en Jalisco como ocurrió en el país y en el mundo. Al respecto, entre 2019 y 2021 los jaliscienses perdieron 6.2 años de esperanza de vida. Esto es, en 2019 se esperaba que los jaliscienses pudieran vivir 75.6 años, cifra que descendió a 69.4 años en 2021 (ver gráfica 4.23).

Mirando hacia el futuro, se proyecta que los jaliscienses tendrán una esperanza de vida más larga en las próximas décadas en ausencia de eventos inesperados. Para 2030 se espera que los habitantes de Jalisco vivan en promedio 77.1 años, cifra que se incrementará a 78.9 en 2040 y llegará a 80.5 años en 2050, esto es, se proyecta un aumento de 4.6 años entre 2023 y 2050.

Hay que destacar que al igual que en México y en diferentes partes del mundo, las mujeres viven más tiempo que los hombres, al respecto, se estima que, en 2050, las jaliscienses alcanzarán casi los 84 años, mientras que los varones podrían vivir 77.3 años (ver gráfica 4.23.).

La evolución histórica de la esperanza de vida en Jalisco evidenció mejoras en la supervivencia y la longevidad de su población en las últimas tres décadas del siglo, sin embargo, en los primeros veinte años del siglo XXI se ha observado un estancamiento y en algunos años descenso de la esperanza de vida, debido a transiciones y transformaciones en los perfiles de las causas de muerte de la población jalisciense que se exponen en el siguiente apartado.

Cambio de paradigmas. Principales causas de muerte

Las ganancias en la longevidad de la población documentadas previamente han venido acompañadas de cambios significativos en las causas de defunción. Identificar de qué mueren las personas importa porque revelan las necesidades inmediatas y futuras para la atención de las enfermedades y el desarrollo de tratamientos más eficaces, así como posibilita el diseño de estrategias de prevención para conservar la salud de los individuos y las comunidades.

El estado de Jalisco ha vivido una metamorfosis en los perfiles de las causas de muerte en los últimos cincuenta años. Desde 1970 hasta 2022 el escenario de la salud pública ha sido un tapiz en constante

cambio, se ha transitado de un patrón de enfermedades transmisibles, maternas, neonatales y nutricionales a un giro en la carga de enfermedad, ya que a medida que las personas viven hasta la edad adulta por un incremento en la esperanza de vida, su carga de enfermedad se desplaza hacia enfermedades no transmisibles y discapacidades, a estos cambios se les ha denominado “transición epidemiológica”.

Al respecto, en 1970 Jalisco presentaba un perfil mixto de causas de muerte, en donde aquellas de índole transmisible como las enteritis y las diarreas, así como la influenza y la neumonía, eran las dos principales causas: la mortalidad materna y perinatal ocupaba el tercer lugar. Cabe destacar que entre las diez principales causas todavía se presentaban defunciones relacionadas con el estado nutricional (avitaminosis y deficiencias nutricionales con el 8º lugar), las enfermedades no transmisibles y las lesiones estaban presentes de manera simultánea, los fallecimientos por tumores malignos (4º lugar), homicidios y lesiones (5º lugar), enfermedades del corazón (6º lugar), enfermedades cerebrovasculares (7º lugar), accidentes (9º lugar) y cirrosis hepática conformaban el top diez de las causas de defunción (ver tabla 4.2.).

Posteriormente, las enfermedades no transmisibles dominaron el panorama epidemiológico de Jalisco, específicamente, las del corazón, los tumores malignos y la diabetes mellitus eran las tres primeras causas de muerte en la última década del siglo XX, lo mismo en los primeros veinte años del siglo XXI. La pandemia por covid-19 rompió esta tendencia, en 2020 las muertes por esta enfermedad se convirtieron en la segunda fuente de defunción en la población jalisciense y en 2021 fueron el principal motivo (16 743 defunciones). Para el 2022, los decesos por covid-19 descendieron a 2 949, en tanto que las enfermedades no transmisibles volvieron a ubicarse como las principales causas de muerte (ver tabla 4.2.).

Con base en las tendencias presentadas se puede prever que hacia el 2050 continuará el predominio de las enfermedades crónicas no transmisibles. La diabetes, las enfermedades del corazón y los tumores malignos permanecerán dentro de las cinco primeras causas de muerte, con la inclusión de la enfermedad renal crónica. Es previsible también la aparición de nuevas enfermedades infecciosas o enfermedades emergentes y reemergentes en los umbrales del 2030.

Tabla 4.2. Jalisco. Principales causas de muerte (1970-2022)

Lugar	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2021	2022
1	Enteritis y otras enfermedades diarreicas	Accidentes	Enfermedades del corazón	Enfermedades del corazón	Enfermedades del corazón	Enfermedades del corazón	Covid-19	Enfermedades del corazón
2	Influenza y neumonía	Enfermedades del corazón	Tumores malignos	Tumores malignos	Tumores malignos	Covid-19	Enfermedades del corazón	Tumores malignos
3	Ciertas causas de la morbilidad y la mortalidad perinatales	Enfermedades infecciosas intestinales	Accidentes	Diabetes mellitus	Diabetes mellitus	Diabetes mellitus	Diabetes mellitus	Diabetes mellitus
4	Tumores malignos	Influenza y neumonía	Diabetes mellitus	Accidentes	Enfermedades pulmonares obstructivas crónicas	Tumores malignos	Tumores malignos	Influenza y neumonía
5	Homicidios y lesiones causadas intencionalmente por otras personas	Tumores malignos	Ciertas afecciones originadas en el periodo perinatal	Enfermedades cerebrovasculares	Enfermedades cerebrovasculares	Influenza y neumonía	Influenza y neumonía	Covid-19
6	Enfermedades del corazón	Ciertas afecciones originadas en el periodo perinatal	Influenza y neumonía	Enfermedades pulmonares obstructivas crónicas	Accidentes	Enfermedades pulmonares obstructivas crónicas	Enfermedades cerebrovasculares	Enfermedades cerebrovasculares
7	Enfermedades cerebrovasculares	Enfermedades cerebrovasculares	Enfermedades cerebrovasculares	Enfermedades del hígado	Enfermedades del hígado	Enfermedades cerebrovasculares	Enfermedades del hígado	Enfermedades del hígado
8	Avitaminosis y otras deficiencias nutricionales	Diabetes mellitus	Cirrosis y otras enfermedades crónicas del hígado	Ciertas afecciones originadas en el periodo perinatal	Influenza y neumonía	Enfermedades del hígado	Agresiones	Enfermedades pulmonares obstructivas crónicas

Continúa...

Tabla 4.2. Jalisco. Principales causas de muerte (1970-2022)

Lugar	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2021	2022
9	Accidentes	Bronquitis crónica y no especificada, enfisema y asma	Enfermedades infecciosas intestinales	Influenza y neumonía	Agresiones	Agresiones	Enfermedades pulmonares obstructivas crónicas	Agresiones
10	Cirrosis hepática	Cirrosis y otras enfermedades crónicas del hígado	Homicidios y lesiones causadas intencionalmente por otras personas	Malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas	Insuficiencia renal	Accidentes	Accidentes	Accidentes

Fuente: elaboración propia con base en INEGI. Dirección General de Estadística (2023). Estadísticas Vitales. Defunciones generales por residencia habitual del fallecido y causa de la defunción (LISTA 1, CIE-10) 1990-2022.

Morbilidad

Si bien el análisis de la mortalidad nos brinda información esencial sobre las causas que ocasionan las pérdidas de vida de la población de Jalisco, es igualmente crucial examinar la morbilidad para tener un panorama que identifique las enfermedades y afecciones de las personas. Este enfoque dual contribuye a la formulación de políticas de salud y al diseño de intervenciones que aborden tanto la prevención como el tratamiento de enfermedades lo cual, a su vez, posibilita anticipar las demandas de servicios de salud.

En este sentido, las mediciones de la morbilidad resultan esenciales para el desarrollo de políticas de salud efectivas y para focalizar los esfuerzos de prevención y tratamiento. A continuación se presenta un análisis detallado de las principales causas de enfermedad en Jalisco desde 1985 hasta 2022, con especial énfasis en las tendencias significativas y cambios en el panorama de los padecimientos (ver tabla 4.3.).

Permanencia de las tres principales causas de enfermedad. Durante los últimos 37 años las infecciones respiratorias agudas, las infecciones intestinales y las infecciones de vías urinarias han sido las tres principales patologías que afectan a los jaliscienses. Esta presencia constante

plantea la pregunta de cómo las intervenciones de salud pública han abordado estos persistentes desafíos de salud.

Continuidad de las neumonías y bronconeumonías. La persistencia de ambas como causas de enfermedad durante el periodo analizado nuevamente resalta la importancia de las enfermedades respiratorias. Estas condiciones son en gran medida prevenibles y tratables, su presencia constante indica que aún hay áreas de mejora en la prevención, diagnóstico temprano y tratamiento efectivo.

El descenso de algunas parasitosis. Después del 2010 la amebiasis intestinal, la oxiuriasis, la ascariasis y otras parasitosis, no se ubican entre las veinte causas de enfermedad; la helmintiasis también presenta una tendencia decreciente y a partir del 2017 desaparece del panorama de las principales causas de afecciones. Este hecho podría reflejar mejoras en las condiciones sanitarias.

Hipertensión y diabetes. Ambas enfermedades han sido constantemente una de las principales causas de enfermedad, lo que subraya la importancia de programas de prevención y control de enfermedades crónicas.

Vulvovaginitis. Su presencia en la lista de principales causas de enfermedad es indicativa de la relevancia de la salud sexual y reproductiva en la población femenina de Jalisco. Estas afecciones, que incluyen tricomoniasis y candidiasis, pueden tener un impacto significativo en la salud reproductiva y la calidad de vida de las personas.

Úlceras gástricas y duodenitis. Desde el año 2000 hasta el 2022, estos padecimientos han figurado en la lista, lo cual podría estar relacionado con cambios en los hábitos alimentarios y niveles de estrés de la población.

Ascenso de la obesidad. Es relevante destacar que esta afección ha escalado posiciones desde el 2014, ubicándose en la quinta posición en 2022. Esto señala la necesidad de enfocar esfuerzos en la prevención y tratamiento de esta enfermedad crónica relacionada con el estilo de vida.

Presencia de la depresión. Este trastorno se evidencia entre las principales veinte afecciones desde 2017 y permanece hasta 2022, resaltando la importancia de la salud mental en el espectro general de los padecimientos del estado de Jalisco.

Impacto de la covid-19. A partir de 2020 se estableció como la cuarta causa de enfermedad. Se estima que su impacto disminuirá, pero su presencia en la lista es una clara muestra de cómo eventos pandémicos pueden afectar las tendencias de la morbilidad.

Tabla 4.3. Jalisco. Principales causas de enfermedad (1985-2022)

Lugar	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2021	2022
1	Infecciones respiratorias agudas	Infecciones respiratorias agudas	Infecciones respiratorias agudas	Infecciones respiratorias agudas	Infecciones respiratorias agudas	Infecciones respiratorias agudas	Infecciones respiratorias agudas	Infecciones respiratorias agudas	Infecciones respiratorias agudas	Infecciones respiratorias agudas
2	Enteritis y otras enfermedades diarreicas	Otras infecciones intestinales y las mal definidas	Otras infecciones intestinales y las mal definidas	Infecciones intestinales por otros organismos y las mal definidas	Infecciones intestinales por otros organismos y las mal definidas	Infecciones intestinales por otros organismos y las mal definidas	Infecciones intestinales por otros organismos y las mal definidas	Infecciones de vías urinarias	Infecciones de vías urinarias	Infecciones de vías urinarias
3	Otras parasitosis intestinales	Amebiasis intestinal	Amebiasis intestinal	Infecciones de vías urinarias	Infecciones de vías urinarias	Infecciones de vías urinarias	Infecciones de vías urinarias	Infecciones intestinales por otros organismos y las mal definidas	Infecciones intestinales por otros organismos y las mal definidas	Infecciones intestinales por otros organismos y las mal definidas
4	Amebiasis	Ascariasis	Otras helmintiasis	Úlceras gástricas y duodenitis	Úlceras gástricas y duodenitis	Úlceras gástricas y duodenitis	Úlceras gástricas y duodenitis	Covid-19	Covid-19	Covid-19
5	Accidentes por traumatismos	Dermatofitosis y dermatomycosis	Varicela	Amebiasis intestinal	Otitis media aguda	Intoxicación por picadura de alacrán	Gingivitis y enfermedades periodontales	Úlceras gástricas y duodenitis	Úlceras gástricas y duodenitis	Obesidad
6	Influenza	Angina estreptocócica	Hipertensión arterial	Otitis media aguda	Intoxicación por picadura de alacrán	Otitis media aguda	Conjuntivitis	Intoxicación por picadura de alacrán	Intoxicación por picadura de alacrán	Úlceras gástricas y duodenitis
7	Parotiditis	Hipertensión arterial	Angina estreptocócica	Intoxicación por picadura de alacrán	Hipertensión arterial	Hipertensión arterial	Intoxicación por picadura de alacrán	Hipertensión arterial	Obesidad	Gingivitis y enfermedades periodontales
8	Varicela	Oxiuriasis	Candidiasis urogenital	Angina estreptocócica	Amebiasis intestinal	Asma y estado asmático	Otitis media aguda	Obesidad	Hipertensión arterial	Intoxicación por picadura de alacrán
9	Hipertensión arterial	Varicela	Ascariasis	Otras helmintiasis	Diabetes mellitus (tipo II)	Diabetes mellitus (tipo II)	Obesidad	Conjuntivitis	Gingivitis y enfermedades periodontales	Hipertensión arterial
10	Neumonía	Parasitosis sin otra especificación	Otitis media aguda	Hipertensión arterial	Asma y estado asmático	Gingivitis y enfermedades periodontales	Síndrome febril	Diabetes mellitus (tipo II)	Diabetes mellitus (tipo II)	Diabetes mellitus (tipo II)
11	Diabetes mellitus	Diabetes mellitus	Neumonías y bronconeumonías	Varicela	Varicela	Conjuntivitis	Hipertensión arterial	Otitis media aguda	Conjuntivitis	Conjuntivitis

Continúa...

Tabla 4.3. Jalisco. Principales causas de enfermedad (1985-2022)

Lugar	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2021	2022
12	Rubeola	Tricomoniasis urogenital	Intoxicación por picadura de alacrán	Asma	Otras helmintiasis	Varicela	Diabetes mellitus (tipo II)	Gingivitis y enfermedades periodontales	Otitis media aguda	Otitis media aguda
13	Sarampión	Neumonías y bronconeumonías	Intoxicación por ponzoña de animales	Diabetes mellitus	Neumonías y bronconeumonías	Amebiasis intestinal	Neumonías y bronconeumonías	Neumonías y bronconeumonías	Vulvovaginitis	Neumonías y bronconeumonías
14	Paludismo	Paratifoides y otras salmonelosis	Oxiuriasis	Neumonías y bronconeumonías	Conjuntivitis	Neumonías y bronconeumonías	Asma y estado asmático	Vulvovaginitis	Neumonías y bronconeumonías	Asma
15	Infecciones gonocócicas	Sarna	Accidentes de tráfico	Insuficiencia venosa periférica	Gingivitis y enfermedades periodontales	Otras helmintiasis	Vulvovaginitis	Influenza	Asma	Vulvovaginitis
16	Angina estreptocócica y escarlatina	Parotiditis epidémica infecciosa	Tricomoniasis urogenital	Candidiasis urogenital	Candidiasis urogenital	Candidiasis urogenital	Insuficiencia venosa periférica	Asma	Insuficiencia venosa periférica	Insuficiencia venosa periférica
17	Dengue	Intoxicación por ponzoña de animales	Paratifoides y otras salmonelosis	Desnutrición leve	Accidentes de transporte en vehículos con motor	Quemaduras	Otras helmintiasis	Dengue no grave	Depresión	Accidentes de transporte en vehículos con motor
18	Intoxicación alimentaria bacteriana	Candidiasis urogenital	Enfermedad isquémica del corazón	Quemaduras	Desnutrición leve	Accidentes de transporte en vehículos con motor	Varicela	Insuficiencia venosa periférica	Accidentes de transporte en vehículos con motor	Depresión
19	Tuberculosis	Fiebre tifoidea	Diabetes mellitus	Mordeduras	Quemaduras	Desnutrición leve	Quemaduras	Depresión	Hiperplasia de la próstata	Infecciones asociadas con la atención de la salud
20	Fiebre tifoidea	Escarlatina	Parotiditis epidémica infecciosa	Intoxicación por ponzoña de animales	Faringitis y amigdalitis estreptocócicas	Intoxicación alimentaria bacteriana	Accidentes de transporte en vehículos con motor	Accidentes de transporte en vehículos con motor	Infecciones asociadas con la atención de la salud	Hiperplasia de la próstata

Fuente: Sistema Único de Información para la Vigilancia Epidemiológica. Secretaría de Salud (2023). Anuario de Morbilidad Estatal. 1984-2022.

La morbilidad en Jalisco refleja una mezcla de enfermedades infecciosas y crónicas, algunas de las cuales han mostrado ser persistentes a lo largo del tiempo. La evolución y las tendencias de las principales causas de enfermedad demuestran la necesidad de adaptar y actualizar continuamente las políticas y estrategias de salud. Mantener un segui-

miento detallado de estos indicadores permitirá al estado de Jalisco crear un sistema de salud resiliente y eficaz en la promoción del bienestar de su población.

Trayectoria y desafíos del acceso a servicios de salud. Hacia la cobertura universal

El derecho al “grado máximo de salud que se pueda lograr” exige un conjunto de criterios sociales que propicien la salud de todas las personas, entre ellos el acceso a servicios de salud como elemento primordial para garantizarlo. La protección a la salud de las y los jaliscienses es un derecho establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en el tercer párrafo del artículo 4º establece que “toda persona tiene derecho a la protección de la salud”. Al considerar la protección de la salud como un derecho, el gobierno nacional y el del estado de Jalisco se comprometieron con el logro de la Cobertura Universal en Salud planteada en la Agenda 2030 de los ODS de las Naciones Unidas.

La Cobertura Universal de Salud (CUS) es parte esencial de los ODS. Al respecto, el objetivo 3.8 busca “lograr la cobertura sanitaria universal, incluida la protección contra los riesgos financieros, el acceso a servicios de salud esenciales de calidad y el acceso a medicamentos y vacunas inocuos, eficaces, asequibles y de calidad para todos”. En este sentido, el acceso a atención médica asequible y de calidad es la piedra angular de la CUS.

Una perspectiva para estimar un indicador que dé cuenta de la cobertura en salud, considera el acceso a servicios de salud. Esto es, el número de personas que tiene acceso a los servicios de salud cuando cuentan con adscripción o afiliación a las instituciones públicas de seguridad social (IMSS, ISSSTE federal o estatal, Pemex, Ejército o Marina), al Seguro Popular, al Instituto de Salud para el Bienestar (INSABI), al IMSS-Bienestar y a servicios médicos privados, o bien, el monto de individuos que reportaron tener derecho a recibir los servicios de las instituciones mencionadas (derechohabiencia).

En los últimos veinticinco años, las estimaciones de la cobertura en salud de la población jalisciense muestran que hubo importantes cambios tendientes a lograr la afiliación y acceso universal a servicios de salud. Al respecto, se registra un progreso significativo con la expansión

de la cobertura, observándose una tendencia creciente de los niveles de afiliación poblacional a servicios de salud.

Tabla 4.4. Jalisco. Población afiliada a servicios de salud (1995-2020)

	Afiliados	No afiliados	No espec.	Total
1995	2 382 092	3 609 084	0	5 991 176
2000	2 798 272	3 402 027	121 703	6 322 002
2005	3 461 514	3 027 795	262 804	6 752 113
2010	4 709 272	2 536 651	104 759	7 350 682
2015	6 336 269	1 477 182	313 79	7 844 830
2020	5 835 710	2 452 519	59 922	8 348 151
Porcentaje de cambio				
1995-2000	17.47	-5.74		5.52
2000-2005	23.70	-11.00	115.94	6.80
2005-2010	36.05	-16.22	-60.14	8.86
2010-2015	34.55	-41.77	-70.05	6.72
2015-2020	-7.90	66.03	90.96	6.42

Fuente: elaborado con base en INEGI, conteos 1995 y 2005, censos 2000, 2010 y 2020 (cuestionario básico); y Encuesta Intercensal 2015.

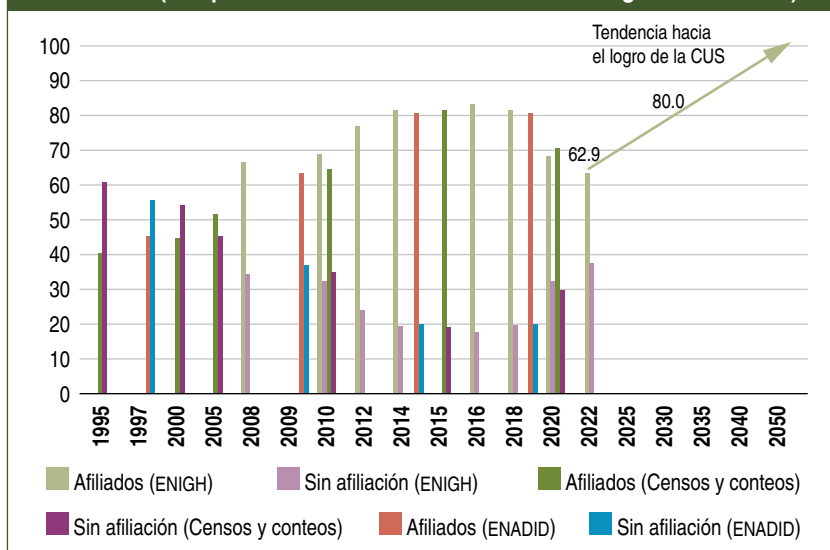
En el periodo 1995-2000, hubo un aumento del 17.47 % en el número de afiliados (2.8 millones). En el siguiente quinquenio se registró un incremento porcentual de 23.69 % (3.5 millones). Entre el 2005 y el 2010 el número de afiliados creció en un 36.08 %. Este ha sido el periodo de mayor crecimiento (4.7 millones). En el periodo 2010-2015 se estimó un aumento de 34.55 % (6.3 millones) y en el último quinquenio 2015-2020 la tendencia creciente se invierte y se presenta un descenso del 7.91 % en la afiliación (5.8 millones) (ver tabla 4.4.)

En resumen, durante los primeros cuatro periodos hubo un incremento constante en el número de personas que declararon afiliación a servicios de salud, siendo el periodo 2005-2010 el de mayor crecimiento. Sin embargo, entre 2015 y 2020 hubo un notable descenso, lo cual podría ser indicativo de la existencia de alguna situación o factor que afectó la afiliación y por ende la cobertura en salud en esos años. Para analizar qué pudo haber causado esta caída, a continuación se reconstruye la tendencia del indicador de acceso a servicios de salud que se ha utilizado, esto es, la proporción de la población que declaró estar afiliada o tener

derecho a servicios médicos en las instituciones públicas o privadas del sector salud, utilizando diversas fuentes de información (censos y encuestas).

El panorama de la atención a la salud en Jalisco en los últimos treinta años muestra una tendencia caracterizada por tres momentos. El primero (1995- 2013) de expansión de la cobertura en salud, en donde se logró que 8 de cada 10 jaliscienses estuvieran afiliados a alguna institución prestadora de servicios de salud ya sea pública o privada (ver gráfica 4. 24.). Se ha documentado ampliamente que este incremento está relacionado con la puesta en marcha del Seguro Popular.

Gráfica 4.24. Porcentaje de la población con y sin acceso a servicios de salud. 1995-2050 (comparación de diferentes encuestas de hogares 1995-2022)



Fuente: elaborado con base en INEGI, censos de población y vivienda 2000, 2010 y 2020; conteos 1995 y 2005 y encuesta Intercensal 2015; INEGI. Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), 2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2020 y 2022; INEGI. Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID), 1997, 2009, 2014, 2018.

Un segundo momento (2015-2019) marcado por el freno del crecimiento de la cobertura, con niveles de afiliación a servicios de salud que se mantuvieron en 80 %. Y una tercera etapa de transición a partir de 2020 caracterizada por un declive significativo de la cobertura en salud de la población jalisciense (62.9 %), que coincide en tiempo y espacio con un proceso de transición administrativa y operativa entre la creación del

Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi), la desaparición del Seguro Popular y la contingencia sanitaria por covid-19.

Al respecto, en noviembre de 2019 se aprobó un decreto que implicó reformas, adiciones y derogaciones en la Ley General de Salud y la Ley de los Institutos Nacionales de Salud, mismo que dio lugar a la creación del Insabi, que comenzó a operar a partir del 1 de enero de 2020, y al mismo tiempo marcó el cese de operaciones de la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, que era responsable de administrar el Seguro Popular.

De acuerdo con este decreto, el Insabi debería ser un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Federal, cuyo objetivo primordial sería proporcionar y garantizar la prestación gratuita de servicios de salud, medicamentos y otros recursos dirigidos a las personas que carecen de seguridad social. Además, el Insabi trabajaría en estrecha colaboración con la Secretaría de Salud, órgano rector, para llevar a cabo acciones destinadas a lograr una adecuada integración y coordinación de las instituciones públicas dentro del Sistema Nacional de Salud.

A pesar de los esfuerzos por consolidar el Insabi en México y en Jalisco, se anunció su extinción en 2023. Cabe hacer notar que, a principios de 2022, había iniciado un nuevo proceso de federalización de los servicios estatales de salud (SESA), concentrados y dirigidos por el organismo público descentralizado (OPD) conocido como Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-Bienestar), como parte de una nueva reestructuración normativa del sistema de salud.

Este proceso de federalización implica la transferencia de infraestructura, personal y recursos presupuestarios, materiales y financieros de las entidades federativas al IMSS-Bienestar, con el objetivo de proporcionar servicios de salud gratuitos a la población sin seguridad social mediante acuerdos de coordinación. Lo anterior conlleva otra transición con un rediseño institucional, tanto de la Secretaría de Salud (SSA) sobre todo el sistema de salud en todos sus niveles, que requiere un nuevo marco normativo para la implementación de un Modelo de Atención a la Salud para el Bienestar (MAS-Bienestar), centrado en la prestación de cuidados integrales, con un enfoque especial en las personas sin seguridad social, con la finalidad de lograr la tan ansiada cobertura universal en salud, accesible, oportuna y de calidad.

Las transformaciones reseñadas están en el centro del descenso de la cobertura en salud y su consecuente incremento de la población que carece de servicios de salud, tanto en México como en Jalisco. Al respecto, en Jalisco existían 3.2 millones de personas con esta condición de carencia en 2022. Si planteamos un escenario alternativo, en el que se estime la carencia por acceso a los servicios de salud, sin considerar la afiliación al Seguro Popular o derecho a servicios médicos del Insabi (el primero extinguido y el segundo en transición a la desaparición), los resultados de esta medición muestran que la población carente de servicios de salud se incrementa a 3.8 millones (44.3 %). La regularidad de las fuentes y los datos entre 2000 y 2022 muestra que la tendencia no es un producto azaroso, sino resultado estructural de las políticas adoptadas por el gobierno y el sistema nacional de salud.

Las evidencias descritas muestran que el acceso a servicios de salud en Jalisco seguirá siendo un tema que requiere atención urgente frente al futuro de la cobertura en salud, con miras a cambiar la tendencia decreciente. En este sentido, se plantea una prospectiva marcada por un punto de inflexión ascendente, que prevea un incremento del acceso a servicios de salud de la población jalisciense hacia el 2030. En este punto del tiempo, el 80 % de las personas tendrían que estar afiliadas a servicios de salud. Estos niveles ya se alcanzaron en el periodo 2015-2019, sin embargo, la meta de llegar a la cobertura universal de salud planteada en los ODS se tendría que postergar por lo menos hasta el 2050 (ver gráfica 4.24.).

Ante este escenario, la gobernanza de los servicios de salud en Jalisco tiene que plantearse la opción de diseñar un sistema regional integrado con esquemas equitativos en los tres niveles de atención y que, a la vez, sea compatible con el sistema nacional. Es imperativo que, en la visión hacia 2050, Jalisco priorice la universalidad e igualdad en el acceso a servicios de salud de calidad para todos sus habitantes y de esta manera hacer frente a las futuras emergencias sanitarias, que se prevé se conviertan en situaciones frecuentes.

Prospectiva catastrófica

La tendencia señalada en la sección anterior enfrenta varios retos que pueden modificarla e impactarla negativamente, entre ellos hay que destacar los siguientes:

- ▶ Una nueva pandemia
- ▶ Las enfermedades emergentes y las reemergentes
- ▶ La resistencia a los antibióticos
- ▶ El calentamiento global
- ▶ Los cambios en las políticas de salud
- ▶ Crisis en la infraestructura de salud de Jalisco

¿Otra pandemia, para cuándo?

En lo que va del siglo XXI se han declarado dos pandemias: la primera por influenza AH1N1 con inicio probable en México en los meses de febrero a abril de 2009, concluyendo en 2010; y la segunda en curso por covid-19 cuyos primeros casos se identificaron en China a finales de 2019.

Sin lugar a duda, en los próximos años o décadas tendremos una o varias pandemias más, y ocurrirá así porque las condiciones en las cuales surgieron las dos anteriores siguen vigentes: invasión de la población humana a los ecosistemas animales, contacto próximo entre especies animales y sacrificio de estas últimas para consumo humano en condiciones inadecuadas y gran movilidad de la población humana que facilita la distribución de nuevos agentes patógenos en el planeta.

El impacto de una nueva pandemia podría describirse con claridad revisando el caso de la covid-19. Aunque ya se habían presentado dos condiciones de alarma producidos por virus covid, el Síndrome Respiratorio Agudo Grave (SARS) y el Síndrome Respiratorio de Oriente Medio (MERS-CoV), ninguno de los dos llegó a ser considerado de gran riesgo. Por otra parte, covid-19 es otra historia: a nivel mundial hubo más de 750 000 000 de casos, muchos de ellos con secuelas multiorgánicas a largo plazo, y más de 7 000 000 de fallecidos (cifra que bien puede ser cercana a los 15 000 000). Pero la pandemia también presentó impactos colaterales a otras enfermedades, tal como puede apreciarse en la tabla 4.5, donde la covid-19 llegó a la primera posición entre las causas de muerte durante 2020 y 2021. Pero si ponemos un poco de atención en el resto de las causas de muerte notaremos que tomando en cuenta las estadísticas de los años previos, 2016-2019, las muertes por enfermedad isquémica del corazón, diabetes mellitus, neumonía y enfermedades hipertensivas presentaron incrementos del 32.1 %, 25.6 %, 19.0 % y 45.4 %, respectivamente, entre 2019 y 2020,

llegando a ser 47.8 % para la enfermedad isquémica, 36.0 % para la neumonía y 52.0 % para enfermedades hipertensivas entre 2019 y 2021. Considerando todas las causas de muerte, descontando las producidas por la covid-19, las defunciones se incrementaron en 11.6 % entre 2019 y 2020, y 16. 2 % entre 2019 y 2021, estos excesos en la mortalidad pueden ser atribuidos, sin lugar a duda, a la pandemia de covid-19. Muchas de estas muertes sin diagnóstico de covid-19 pudieron estar asociadas a la incapacidad de los sistemas de salud de brindar atención, cuando los hospitales generales y de especialidades se orientaron a atender, principalmente, enfermos de covid-19.

Tabla 4.5. Primeras seis causas de muerte en 2021 y sus frecuencias en cinco años previos, Jalisco

		2016	2017	2018	2019	2020	2021
1	Covid-19	0	0	0	0	8 853	16 743
2	Enfermedades isquémicas Corazón	6 107	6 316	6 535	6 865	9 071	10 147
3	Diabetes mellitus	6 458	6 380	5 461	5 651	7 096	7 028
4	Neumonía	2 062	2 158	2 759	3 351	3 989	4 558
5	Enfermedades hipertensivas	1 410	1 358	1 370	1 541	2 241	2 342
6	Enfermedades del hígado	2 195	2 180	2 077	2 271	2 225	2 254
	Total de defunciones	46 010	46 224	47 097	49 830	64 461	74 630

Enfermedades emergentes y reemergentes

Así como la influenza AH1N1 y la covid-19 hicieron su aparición imprevista en este siglo, otras enfermedades, que no alcanzaron la distribución de las dos anteriores, llegaron a nuestro país. Entre ellas podemos señalar a la viruela símica, la fiebre del Zika y la chikungunya. Estas tres con origen en África, pero que se distribuyeron ampliamente en nuestro continente. El dengue sigue siendo una infección con presencia en nuestro país, que regularmente presenta brotes importantes en Jalisco.

De la fiebre amarilla no se conocen casos en México, pero aún sigue presente en algunos países de Sudamérica y África. Esta enfermedad es sumamente grave, con una letalidad que alcanza el 50 % y se transmite al ser humano por la picadura del mismo mosquito que transmite el

dengue (mismo que se encuentra ampliamente distribuido en Jalisco). Existe una vacuna que solo se aplica a los viajeros que visitan los países con reportes de casos en América del Sur y en África. El mayor riesgo es que en un planeta con gran y rápida movilidad en cualquier momento pudiera llegar un enfermo en estado inicial de la enfermedad que dé inicio a una cadena de transmisión.

La resistencia a los antibióticos

El uso inadecuado e indiscriminado de los antibióticos ha generado una gran cantidad de bacterias patógenas resistentes a ellos. Y cuando tratamos el tema de los antibióticos no solo nos referimos a los utilizados para el tratamiento de las enfermedades de los humanos, muchos de ellos también se utilizan en la cría de varias especies de animales destinadas al consumo humano, mismas que comparten con nosotros varias bacterias que nos pudieran enfermar, como es el caso de los agentes de la tuberculosis.

La gran preocupación de la resistencia a los antibióticos surge cuando uno se da cuenta que en los últimos años el número de bacterias con resistencia a los antibióticos más utilizados se está incrementando, pero que aún no se han desarrollado nuevos antibióticos que puedan suplir a los que han perdido su efectividad.

A diferencia de otras regiones, en México (en general) y en Jalisco (en particular) aún se consumen innecesariamente grandes cantidades de antibióticos que no ayudan a tratar las enfermedades, pero que sí incrementan el número de bacterias resistentes a los mismos.

El cambio climático

El cambio climático se considera por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y por la Organización Panamericana de la Salud (OPS/1) como el mayor riesgo para la salud mundial en este siglo. El cambio climático impacta a la salud por diferentes mecanismos, entre los que se encuentran los siguientes.

- ▶ Incremento en la temperatura
- ▶ Sequías
- ▶ Tormentas anormalmente intensas
- ▶ Incremento en el nivel del mar
- ▶ Incremento en las enfermedades de las vías respiratorias

- ▶ Incremento en la frecuencia de las enfermedades transmitidas por vectores
- ▶ Inseguridad alimentaria y desnutrición
- ▶ Desplazamientos forzados de la población

Los cambios en las políticas de salud

Muchos cambios en las políticas de salud exponen a la población a diversos riesgos, particularmente cuando se cancelan estructuras e instituciones sanitarias sin que al mismo tiempo se establezcan aquellas que las sustituirán. De esta manera, siempre existe el riesgo de que la población quede sin cobertura cuando desde la política se interrumpe un programa que, en ese momento, pierde su afiliación a una institución de salud.

Crisis en la infraestructura de salud

Una crisis de esta naturaleza podría incluir algunas, o todas, de las siguientes causas.

- ▶ Hospitales y clínicas con sobrecarga de trabajo y en condiciones de deterioro, lo que compromete la cobertura y la calidad del cuidado y la atención.
- ▶ Desigualdad en el acceso a la salud, donde el acceso a servicios de calidad es limitado, especialmente para las comunidades marginadas, lo cual amplifica las disparidades en salud entre diferentes grupos poblacionales.
- ▶ Política de salud reactiva, donde las políticas, los programas y las acciones específicas de salud serían reactivas en lugar de proactivas.
- ▶ Desconfianza pública. La falta de transparencia y de participación ciudadana en la toma de decisiones conduciría a una desconfianza generalizada en las instituciones de salud y el gobierno.
- ▶ Contaminación y degradación ambiental. La carencia de políticas de sostenibilidad efectivas resultaría en altos niveles de contaminación y deterioro ambiental, lo que contribuiría a una serie de problemas de salud, incluyendo enfermedades respiratorias y cáncer.
- ▶ Desempleo y precariedad en el sector salud. La falta de oportunidades y la precariedad laboral en el sector salud pudieran desalentar a los profesionales y futuros estudiantes de entrar en campos relacionados con la salud, lo que agrava aún más la crisis de falta de recursos humanos para el cuidado y atención de la salud-enfermedad.

- ▶ Desintegración de la atención primaria. El enfoque en el tratamiento en lugar de la prevención llevaría a la desintegración de la atención primaria, haciendo que los servicios de salud sean caros y menos accesibles.
- ▶ Fuga de cerebros. Ante la falta de oportunidades y el deterioro del sistema, muchos profesionales de la salud altamente capacitados podrían emigrar a otros países o estados en busca de mejores condiciones laborales.
- ▶ Aumento del Gasto en Salud. El sistema de salud podría ser insosteniblemente caro debido al aumento de enfermedades crónicas y la falta de medidas preventivas. Esto llevaría a un ciclo de endeudamiento que perpetuaría la crisis.

Prospectiva optimista

A pesar de todos los problemas que enfrenta la población para conservar su salud, de alguna manera siempre han encontrado la forma de mejorar, aunque quizá no en la magnitud que nos gustaría. Por ejemplo, la esperanza de vida se ha incrementado sustancialmente desde principios del siglo XX a la fecha (excepción hecha por estos años de pandemia por covid-19), y la mortalidad infantil también ha disminuido, aunque aún no alcanzamos los indicadores recomendados internacionalmente. Definitivamente, la resiliencia de la población es sorprendente, aunque aún existen muchos espacios de oportunidad para mejorar la salud poblacional. Comentaremos los siguientes que se listan entre los determinantes sociales de la salud (OPS/2):

- ▶ Afiliación a un sistema de salud o seguridad social
- ▶ Recursos en instituciones públicas para la atención en salud
- ▶ Escolaridad
- ▶ Pobreza

Afiliación a un sistema de atención

Para alcanzar un nivel de salud óptimo y uniforme de la población es necesario que se tenga acceso a un sistema de atención de salud o seguridad social por derecho propio y que no dependa de instituciones asistenciales. En otras palabras, que la población tenga cobertura universal de los servicios de salud, ya sea que esté inscrita como asegurada

o derechohabiente en una institución de seguridad social, o que por sus propios medios económicos tenga acceso a atención médica privada de buen nivel.

Recursos en instituciones públicas

Si bien el incremento en la cobertura de los servicios de salud a la población es importante, no es menos importante la disponibilidad de recursos destinados para la atención en instituciones públicas destinadas a la atención de salud. Algunos de estos recursos seleccionados en Jalisco se muestran en la tabla 4.6. Estos recursos siempre se han reportado por debajo de las recomendaciones internacionales, por ejemplo, el número de médicos en 2019 fue de 179.4 en 100 000 habitantes, por debajo de la recomendación de la OMS de 200 a 300 por cada 100 000 habitantes. El número de enfermeras también se encuentra por debajo de lo óptimo, ya que se considera que debería haber de dos a tres por cada médico, cuando en Jalisco solo se reportan 1.4 por cada uno. El número de odontólogos, que en Jalisco fue de 7.6 por cada 100 000 habitantes durante 2019, también se encuentra por debajo de lo recomendado, es decir, de 20 por cada 100 000 habitantes. En cuanto a los recursos materiales, la OMS recomienda que existan entre 250 y 400 camas censables por cada 100 000 habitantes, cuando en Jalisco solo se reportaban 78.4 camas censables en 2019. Los números de consultorios y quirófanos se ha mantenido más o menos constantes, mientras que el número de salas de expulsión ha disminuido sustancialmente.

Tabla 4.6. Algunos recursos seleccionados para la atención de la salud de la población en Jalisco*

	2009	2013	2017	2019
Personal médico en instituciones públicas de salud				
Médicos en contacto con la población	152.5	167.2	187.8	179.4
Odontólogos	6.3	7.3	7.8	7.6
Enfermeras	226.8	244.7	259.2	252.8
<i>Continúa...</i>				

Tabla 4.6. Algunos recursos seleccionados para la atención de la salud de la población en Jalisco*

	2009	2013	2017	2019
Recursos materiales en instituciones públicas de salud				
Camas censables	85.1	84.5	80.9	78.4
Camas no censables	39.9	44.7	38.0	36.1
Consultorios	52.8	52.9	53.0	52.2
Quirófanos	3.1	3.3	3.3	3.2
Salas de expulsión	6.3	4.8	2.1	2.1

* El indicador se calculó dividiendo el total del recurso especificado entre la población y multiplicando por 100 000. Fecha de elaboración: 19 de julio de 2023.

Fuente: elaboración a partir de los anuarios estadísticos por entidad federativa.

Definitivamente, para que un incremento en la cobertura de los servicios de salud en Jalisco tenga un impacto en la salud de la población es necesario que se acompañe de más recursos, necesarios para brindar atención de calidad.

Escolaridad

La escolaridad de la población en Jalisco aún tiene mucho espacio para mejorar. Según el Censo General de Población y Vivienda de 2020, solo el 70.4 % de los habitantes de 15 años o más de este estado cuentan con estudios de secundaria completa o superior. En otras palabras, 3 de cada 10 habitantes de 15 años o más no cuentan con la educación básica (INEGI, 2021).

Pobreza

Según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) el nivel de pobreza en Jalisco se encuentra por arriba del 30 % entre 2010 y 2020 (37.05 % en 2010, 34.78 % en 2015 y 32.59 % en 2020). Si bien disminuyó en esos años, lo cierto es que ese porcentaje de la población es muy alto. De hecho, nadie debería estar en esa categoría.

Impacto de mejorar el nivel de estos cuatro indicadores

En los próximos 25 años será muy importante mejorar el nivel de estos cuatro indicadores, de tal manera que cuando la población en 2050 disponga de una cobertura universal de seguridad social, tenga acceso a servicios de salud que cuenten con recursos suficientes para atender a sus derechohabientes, que el total de su población mayor de 18 años cuente con educación media superior y formación para el trabajo, y cuando nadie se encuentra en el nivel de pobreza, la salud de la población recibirá el impacto positivo de estos beneficios. Seguramente teniendo un panorama de morbilidad y de mortalidad donde seguirán predominando las enfermedades crónico-degenerativas, la esperanza de vida superará los 80 años proyectados y la mortalidad infantil se reportará por debajo de 4.8 por cada 1 000 nacimientos.

Un ecosistema de salud integral

Es vital que Jalisco adopte un enfoque de “ecosistema de salud”, donde problemas compartidos se resuelven en colaboración entre ciudadanos, instituciones académicas, organizaciones de salud y el gobierno, destacando las siguientes cualidades del mismo:

- ▶ Participación ciudadana y transparencia. Los ciudadanos participen activamente en la toma de decisiones sobre políticas de salud y bienestar, a través de reuniones virtuales y presupuestos transparentes, que fomenten un ambiente de colaboración y confianza.
- ▶ Ciudades inteligentes y comunidades saludables. Donde la tecnología se utilice para monitorear y mejorar el entorno de salud, los espacios públicos estén diseñados para fomentar la actividad física y las áreas urbanas sean entornos ecológicamente sostenibles que promuevan la salud.
- ▶ Innovación y emprendimiento en salud. Las universidades y centros de investigación sean núcleos de innovación en salud, donde los estudiantes y profesionales de la salud sean incentivados para crear soluciones empresariales que aborden desafíos locales y globales en salud.
- ▶ Tecnología y humanización en la atención médica. La tecnología se encargará de las rutinas, liberando a los profesionales de la salud

para que puedan ofrecer un cuidado más empático y centrado en el paciente. Los médicos actuarían como mentores más que como autoridades, trabajando en colaboración con los pacientes para encontrar las mejores estrategias de vida y tratamiento.

- ▶ **Economía compartida y bienestar.** Se promovería una economía compartida con un enfoque en la salud y el bienestar. Los ciudadanos participarían activamente en el voluntariado y las empresas recibirían incentivos para involucrarse en iniciativas de salud comunitaria.
- ▶ **Educación para la salud y el bienestar.** Las instituciones educativas integrarían la salud y el bienestar como parte central de su currícula. Los estudiantes serían formados no solo en materias académicas, sino también en cómo llevar un estilo de vida saludable y cómo contribuir al bienestar de sus comunidades.
- ▶ **Prevención y rehabilitación.** Las políticas de salud se enfocarían más en la prevención y rehabilitación que en el tratamiento de enfermedades. Esto reduciría significativamente la cantidad de días por enfermedad y aumenta la calidad de vida de la población.

Al incorporar estas dimensiones, Jalisco podría posicionarse como un líder en la implementación de un modelo de salud y bienestar integral, resiliente y centrado en el ser humano para el año 2050.

Consideraciones finales

La construcción de una visión deseable de los futuros de la salud de los jaliscienses requiere, como se ha mostrado en este texto, la elaboración de escenarios que incluyan una concepción amplia de la salud, la enfermedad y sus determinantes, desde perspectivas abiertas que vayan más allá de la defensa de viejos esquemas o paradigmas rígidos, que permitan traspasar todos los procesos, para la construcción de un nuevo y mejor sistema de atención a la salud en Jalisco. El reto de ajustar o reinventar la prestación de servicios de salud adecuados a las necesidades futuras cambiantes no es menor, y tendrá que resolverse en condiciones de alta incertidumbre, esta condición no puede ser excusa para la no acción. Por ello, la prospectiva debe ser entendida como un posible punto de partida que tomen en cuenta las transformaciones económicas, institucionales, sociales, políticas y tecnológicas para continuar la construcción de un Jalisco saludable, equitativo y diverso.

Referencias

- ABURTO, J. y Beltrán-Sánchez, H. (2019). Upsurge of homicides and its impact on life expectancy and life span inequality in Mexico, 2005-2015. *American journal of public health* (109), 483-489, <https://doi.org/10.2105/AJPH.2018.304878>
- Coneval (s.f.). *Medición de la pobreza. Pobreza a nivel municipio 2010-2020*. <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobreza-municipio-2010-2020.aspx>
- Diario Oficial de la Federación* (2019). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud y la Ley de los Institutos Nacionales de Salud. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5580430&fecha=29/11/2019#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación* (2020a). Estatuto Orgánico del Instituto de Salud para el Bienestar. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5605322&fecha=19/11/2020#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación* (2020b). Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593045&fecha=08/05/2020#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación* (2020c). Convenio de Colaboración en materia de transferencia de recursos presupuestarios federales con el carácter de subsidios para el desarrollo de acciones correspondientes al Programa Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral para el ejercicio fiscal 2020, que celebran el Instituto de Salud para el Bienestar y el Instituto Mexicano del Seguro Social. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5605877&fecha=26/11/2020#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación* (2021). Acuerdo por el que se modifica el diverso por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Fortalecimiento a la Atención Médica, para el ejercicio fiscal 2022. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5639631&fecha=29/12/2021#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación* (2022a). Acuerdo por el que se emite el Modelo de Atención a la Salud para el Bienestar (MAS-Bienestar). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5669707&fecha=25/10/2022#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación* (2022b). Decreto por el que se crea el organismo público descentralizado denominado Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-Bienestar). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5663064&fecha=31/08/2022#gsc.tab=0

- Diario Oficial de la Federación* (2022c). Acuerdo por el que se emite el Programa Estratégico de Salud para el Bienestar. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5663700&fecha=07/09/2022#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación* (2023a). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Salud, para regular el Sistema de Salud para el Bienestar. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5690282&fecha=29/05/2023#gsc.tab=0
- Diario Oficial de la Federación* (2023b). Acuerdo por el que se emiten las bases para la transferencia de recursos y desincorporación por extinción del organismo público descentralizado denominado Instituto de Salud para el Bienestar. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5690905&fecha=01/06/2023#gsc.tab=0
- Dirección General de Epidemiología (1984-2022). Secretaría de Salud. Anuario de mortalidad estatal. https://epidemiologia.salud.gob.mx/anuario/html/morbilidad_estatal.html
- GBD 2015 Child Mortality Collaborators (2016). Global, regional, national and selected subnational levels of stillbirths, neonatal, infant, and under-5 mortality, 1980-2015: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2015. *The Lancet*, 388(10053), 1725-1774. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(16\)31575-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(16)31575-6)
- GONZÁLEZ, R. M. y Gilleskie, D. (2017). Infant mortality rate as a measure of a country's health: A robust method to improve reliability and comparability. *Demography*, 54(2), 701-720. <https://doi.org/10.1007/s13524-017-0553-7>
- INEGI. (2021). Censo de Población y Vivienda 2020. Tabulados del Cuestionario Básico.Educación. <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/#tabulados>
- INEGI. Dirección General de Estadística (2023). Estadísticas Vitales. Defunciones generales por residencia habitual del fallecido y causa de la defunción (LISTA 1, CIE-10) 1990-2022. https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp
- INEGI. (s.f.). Anuarios estadísticos por entidad federativa. <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=889463904847>
- OCDEJ (s.f.). *How's life? 2015: Measuring well-being. Better Life Index*. <https://www.oecdbetterlifeindex.org/es/countries/mexico-es/>
- OECD (2023). *Life expectancy at birth (indicator)*. doi: 10.1787/27e0fc9d-en
- OPS/1 (s.f.). *Cambio Climático y Salud*. <https://www.paho.org/es/temas/cambio-climatico-salud>
- OPS/2 (s.f.). *Determinantes sociales de la salud*. <https://www.paho.org/es/temas/determinantes-sociales-salud>

- Secretaría de Salud (1993). Compendio Histórico de estadísticas vitales (1893-1993). Dirección General de Estadística, Informática y Evaluación.
- Sistema Único de Información para la Vigilancia Epidemiológica. Secretaría de Salud (2023). Anuario de Morbilidad Estatal. 1984-2022. https://epidemiologia.salud.gob.mx/anuario/html/morbilidad_estatal.html
- SGCONAPO. (2023). *Conciliación demográfica de México 1950-2019 y proyecciones de la población de México y las entidades federativas, 2020-2070*. Conapo, Secretaría de Gobernación.
- United Nation (2022 *World Population Prospects 2022*.) Department of Economic and Social Affairs, Population Division. <https://population.un.org/wpp/>
- WANG, H., Bhutta, Z. A., Coates, M.M., Coggeshall, M., Dandona, L., Diallo, K., Franca, E.B., Fraser, M., Fullman, N., Gething, P. W., Hay, S. I., Kinfu, Y., Kita, M., Kulikoff, X. R., Larson, H. J., Liang, J., Liang, X., Lim, S. S., Lind, M. ..., Murray, C.J.L. (2016). Global, regional, national and selected subnational levels of stillbirths, neonatal, infant, and under-5 mortality, 1980-2015: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2015. *The Lancet*, 388 (10053), 1725-1774.

Jalisco a futuro 2050

Jalisco mañana



Eje 5. Ciencia, tecnología e innovación



Ricardo Villanueva Lomeli
Rectoría General

Héctor Raúl Solís Gadea
Vicerrectoría Ejecutiva

Guillermo Arturo Gómez Mata
Secretaría General

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

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

Sayri Karp Mitastein
Dirección de la Editorial

Primera edición, 2024

Coordinación general
César Omar Avilés González

Coordinación académica y edición
Adrián Acosta Silva
Sandra Judith Gómez González

© **Textos**

César Omar Avilés González, Adrián Acosta Silva, Mauricio Merino Huerta, Paula Ramírez Höhnne, Héctor Raúl Solís Gadea, Mónica Montañó Reyes, Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez, David Gómez Álvarez Pérez, María Azucena Salcido Ledezma, Gilberto Ramón Guevara Niebla, Edson Eduardo Navarro Meza, Juan Carlos Silas Casillas, Jordi Planas Coll, José Navarro Cendejas, María Isabel Enciso Ávila, Dulce María Zúñiga Chávez, Francisco Estrada Medina, Cristina Guadalupe Palomar Vereá, Enrique Provencio Durazo, Antonio Sánchez Bernal, Moisés Alejandro Alarcón Osuna, Carlos Eduardo Barba Solano, César Augusto Ricardi Morgavi, José Igor Israel González Aguirre, David López García, Luz Orieta Rodríguez González, Francisco Javier López Ballesteros, Nancy García Vázquez, Antonio Ruiz Porras, Javier Emmanuel Anguiano Pita, María Julia Carabias Lillo, Sergio Graf Montero, Eduardo Santana Castellón, Patricia Noemi Vargas Becerra, Edith Yolanda Gutiérrez Velázquez, Alejandro Isidoro Canales Cerón, Alfredo de Jesús Celis de la Rosa, Enrique Cabrero Mendoza, Claudia del Carmen Díaz Pérez, Yolanda Martínez Mancilla, Sandra Judith Gómez González, Sergio López Ayllón, José Antonio Caballero Juárez, Jorge Ramírez Plascencia, Marcos Pablo Moloznik, Arturo Villarreal Palos.

 **CENTRO DE ESTUDIOS
ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO**

César Omar Avilés González
Dirección

Adrián Acosta Silva
**Coordinación del proyecto
Jalisco a Futuro**

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

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

D.R. © 2024, Universidad de Guadalajara



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

www.editorial.udg.mx
publicaciones.udg.mx

ISBN Obra completa 978-607-581-189-5
ISBN Vol. II. 978-607-581-191-8

Mayo de 2024

Hecho en México
Made in Mexico

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

Índice

- 9** **Presentación**
César Omar Avilés González
- 11** **Introducción. Jalisco 2050: una política para el futuro**
Adrián Acosta Silva
- 39** **Eje 1. Gobierno eficiente y política democrática**
- 43** **Escenarios imaginarios sobre el futuro del gobierno y la democracia**
Mauricio Merino Huerta
- 65** **El expediente electoral de Jalisco**
Paula Ramírez Höhnne
- 87** **El futuro de la democracia no está escrito**
Héctor Raúl Solís Gadea
- 115** **Los partidos políticos**
Mónica Montaña Reyes
- 141** **El futuro del gobierno digital**
Edgar A. Ruvalcaba-Gómez
- 171** **El futuro de la burocracia**
David Gómez-Álvarez
Azucena Salcido
- 189** **Eje 2. Cohesión social para el desarrollo**
- 193** **Educación y cohesión social**
Gilberto Guevara Niebla
- 211** **¿Está maldito el futuro de la educación media y superior en Jalisco?**
Eduardo Navarro Meza

- 243 La educación básica**
Juan Carlos Silas Casillas
- 277 La relación entre educación y trabajo**
Jordi Planas Coll
José Navarro Cendejas
María Isabel Enciso Ávila
- 315 Perspectivas de las políticas culturales**
Dulce María Zúñiga
Francisco Estrada
- 331 El orden de género del futuro**
Cristina Palomar Vereá

365 Eje 3. Prosperidad y bienestar

- 369 El futuro económico de México**
Enrique Provencio Durazo
- 393 Perspectiva de la economía**
Antonio Sánchez Bernal
Moisés Alarcón Osuna
- 423 El futuro de las desigualdades**
Carlos Barba
César Augusto Ricardi Morgavi
- 463 Futuros inciertos de la juventud de mediados del siglo XXI**
Igor Israel González Aguirre
- 489 Tendencias en la evolución de la estructura urbana e implicaciones para la calidad de vida**
David López-García
- 513 El sector rural. Consideraciones para su futuro**
Luz Orieta Rodríguez González
Francisco J. López Ballesteros
- 541 Desempeño económico 2023-2060. Una propuesta metodológica**
Antonio Ruiz Porras
Nancy García Vázquez
Javier Emmanuel Anguiano Pita

581 Eje 4. Sustentabilidad, población y territorio

585 Retos hacia un futuro sustentable

Julia Carabias Lillo

607 El medioambiente. Acciones hoy por un mañana posible

Sergio Graf Montero

Eduardo Santana Castellón

655 El futuro de la población. Hacia un nuevo ciclo demográfico

Patricia Noemí Vargas Becerra

Edith Y. Gutiérrez Vázquez

Alejandro I. Canales

703 La salud. Desafíos, tendencias y prospectiva

Patricia Noemí Vargas Becerra

Alfredo de Jesús Celis de la Rosa

735 Eje 5. Ciencia, tecnología e innovación

739 La política de ciencia y tecnología en el futuro de México. La agenda pendiente

Enrique Cabrero Mendoza

767 Desafíos, escenarios y trayectorias de la innovación

Claudia Díaz

795 La estrategia digital

Yolanda Martínez Mancilla

Sandra Judith Gómez González

823 Eje 6. Seguridad pública y justicia penal

827 El futuro de la seguridad y la justicia en México

Sergio López Ayllón

José Antonio Caballero Juárez

857 El futuro de la violencia organizada

Jorge Ramírez Plascencia

877 La seguridad pública. Futuro y escenarios

Marcos Pablo Moloeznik

903 El futuro de la seguridad pública y la justicia penal

Arturo Villarreal Palos

923 Conclusiones

***Jalisco mañana.* Consideraciones finales,
escenarios y recomendaciones**

Adrián Acosta Silva

1051 Autores

EJE 5

**Ciencia,
tecnología
e innovación**

Presentación

A nivel mundial se experimenta un progreso significativo en el ámbito de la ciencia y la tecnología a lo largo de las últimas décadas. Este desarrollo ha transformado el mercado, el gobierno y, en él, el sector educativo. Por su parte, México ha adoptado una perspectiva proactiva hacia la innovación y el avance científico-tecnológico; sin embargo, quedan problemas y retos por afrontar. En este eje se describen y estudian varios de ellos, donde expertos y expertas discuten sobre la situación actual en el contexto mexicano y, particularmente, en el estatal. Además, presentan un panorama general de la ciencia y la innovación, y construyen escenarios futuros en los que se estudia, en algunos casos con una mirada optimista, en otros no tanto, la relación entre este tema y el progreso y bienestar de la sociedad de Jalisco.

La política de ciencia y tecnología en el futuro de México es un texto de Enrique Cabrero en el que, posterior al diagnóstico de la situación actual del país, nos describe tres escenarios a partir de cuatro dimensiones: inversión, capital humano, producción científica y tecnológica, e innovación empresarial. Para el estado de Jalisco, en el mismo orden de ideas, Claudia Díaz realiza lo propio para el estudio de la situación estatal y la propuesta de acciones para consolidar las actividades de la ciencia, tecnología e innovación (CTI) en el 2050. Por su parte, el análisis del desarrollo digital en el estado es abordado por Yolanda Martínez y Sandra Gómez, quienes proponen tres dimensiones para el estudio: las habilidades digitales de la población, economía digital y gobierno digital; para cada una de estas se presenta el escenario tendencial, optimista y catastrófico, y se realiza una serie de recomendaciones para llegar al escenario deseado.

En resumen, este eje presenta un panorama nacional y estatal sobre el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación como motores clave de la economía, la sociedad y el progreso. Pone a Jalisco como un polo de innovación aún por consolidar y establece, a través de los escenarios, una ruta a seguir.

La política de ciencia y tecnología en el futuro de México. La agenda pendiente

— Enrique Cabrero Mendoza*

Introducción

Un cambio trascendente se ha vivido en las últimas décadas en el mundo, el conocimiento científico, el desarrollo tecnológico y las capacidades de innovación se han convertido en las palancas para el avance de las sociedades, para las mejoras en el crecimiento económico y para generar el progreso y bienestar de los países. Estos aspectos, sin duda, siempre han estado ahí, la historia de la humanidad es una historia de progreso técnico y conocimiento acumulado, pero es claro que nunca como ahora se habían transformado en los elementos clave del desarrollo humano. El mundo de hoy es uno basado en el conocimiento científico, de ahí que esta etapa histórica para muchos pensadores deberá ser identificada como la *sociedad del conocimiento*¹. Aunque no todos los países se encuentran todavía de lleno en este contexto, de una u otra manera irán quedando inmersos en esta dinámica que traspasa fronteras e incide día con día en los aspectos más elementales de la vida cotidiana de las sociedades y los individuos.

Este nuevo escenario impulsa una reconfiguración del mapa del desarrollo y avance de los países. De hecho, también es identificado como posindustrial, no tanto porque la industrialización deje de ser importante, sino porque esta deja de ser el único eje determinante, ahora la capacidad de generar conocimiento e innovación y la acumulación de talento humano son cruciales. Así, el lento avance hacia la industrialización que

* Agradezco el apoyo de Miguel Guajardo, Pablo de los Cobos y Alan López en la actualización de datos estadísticos del sector CTI.

1 El término *sociedad del conocimiento* viene de diversos textos y autores, entre los que se pueden mencionar a Drucker (1969) y Bell (1973), aunque es fundamental mencionar otros importantes textos que se refieren a este momento del desarrollo, como el de la sociedad de la información (Castells, 1997) o aportaciones más recientes como la sociedad del aprendizaje (Stiglitz y Greenwald, 2014). Hay una revisión más amplia en Cabrero *et al.* (2020).

marcó los dos siglos anteriores va quedando atrás para entrar a un modelo diferente, en el que países que históricamente estaban postrados en el subdesarrollo avanzan a un ritmo acelerado y en tres o cuatro décadas logran niveles de crecimiento y progreso que los posicionan incluso como potencias visibles (Corea del Sur, Finlandia, China, India, entre otros), mientras que otros que gozaban de un lugar muy destacado por su nivel de avance y desarrollo ahora viven procesos de reorganización acelerada y reconversión económica para no quedar atrás en la nueva configuración mundial (Francia, Italia, Reino Unido, Rusia, etcétera).

Esta rápida reconfiguración que vive el mundo es una gran amenaza al mismo tiempo que una gran oportunidad para los países llamados emergentes, adjetivo asignado a un conjunto de países por haber logrado altos niveles de industrialización y exportación, crecimiento sostenido y mejoras en los niveles de bienestar social. Estos países pueden aprovechar el proceso de reacomodo mundial encontrando una nueva posición que les permita avanzar en la dinámica de la sociedad y la economía basadas en el conocimiento —ya se mencionó como ejemplo el caso de Corea del Sur— o pueden, por el contrario, en pocos años perder la posición de país industrializado emergente y quedar fuera de la dinámica que se impone en la actualidad, incrementando sus niveles de dependencia (tecnológica, alimentaria, energética), estancando el avance del bienestar y quedando cada vez más postrados en la obsolescencia y la irrelevancia, este último es un duro adjetivo utilizado por Harari (2019).

México forma parte de este bloque de países reconocidos como emergentes por los avances muy importantes en materia de industrialización que ha tenido en las últimas décadas, por el vertiginoso incremento de su capacidad exportadora,² por su integración a un bloque económico de alto crecimiento y por la mejora —menos espectacular sin duda— de sus niveles de bienestar. Nuestro país, por lo tanto, se encuentra frente a un reto histórico importante: avanzar hacia los nuevos derroteros de la sociedad y economía basados en el conocimiento o permanecer estático e inercial para perder de manera acelerada su posición y entrar poco a poco al bloque de países emergentes fallidos, es decir, que no fueron capaces de ocupar un espacio relevante en la nueva configuración del mundo.

Según Innerarity (2011), las precondiciones para que un país pueda ser identificado como uno que está en tránsito hacia este nuevo esce-

² Cabe mencionar que, si se compara a México con el grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), este ocupa el segundo lugar en exportaciones de productos de alta tecnología como proporción del total de exportación de productos manufacturados, solo después de China.

nario son el grado de centralidad e importancia estratégica del conocimiento en la sociedad y, derivado de ello, la importancia de la agenda de ciencia y tecnología en las políticas públicas de ese país; el cultivo de todos los elementos del sector intensivo en conocimiento; la aceleración y surgimiento de procesos de innovación en empresas, en gobiernos, en la sociedad misma; y el desarrollo de capacidades y fortalecimiento permanente del capital humano, aspecto crucial y nodal en una sociedad y economía basadas en el conocimiento. A estos aspectos señalados habría que añadir también que ese país sea capaz de generar una red de sistemas regionales de innovación que se conviertan en los motores de la transición. Entre los países emergentes antes mencionados como aquellos que sí están avanzando hacia un modelo basado en el conocimiento y la innovación, se puede constatar que fueron procesos que evidentemente no iniciaron al mismo tiempo en el conjunto nacional, de ninguna manera, más bien se trató de procesos que iniciaron en algunas regiones, a ritmos diferentes, y que poco a poco fueron integrando más ciudades, más zonas, y reequilibrando los niveles de crecimiento y bienestar de manera generalizada. De hecho, países como China e India tienen ese gran reto todavía para las próximas décadas por los enormes diferenciales de desarrollo y bienestar entre las regiones.

En el análisis y reflexión que aquí se presenta, se lleva a cabo un diagnóstico de dónde se encuentra nuestro país en el sector del conocimiento, cuál ha sido su evolución en las últimas décadas y algunos datos disponibles sobre el grave estancamiento en el que nos encontramos en el momento actual. Posteriormente, se plantea una reflexión prospectiva sobre escenarios futuros de la agenda mexicana de ciencia, tecnología e innovación hacia las próximas décadas. Finalmente, se presenta una breve exploración sobre el posible surgimiento de sistemas regionales de innovación en nuestro país, condición sin la cual todo esfuerzo quedaría trunco. En particular, algunas ideas sobre el papel que Jalisco podría jugar en este reacomodo nacional.

La ciencia y tecnología en el México de hoy. Una agenda marginal

Si bien las actividades de investigación en nuestro país iniciaron hace más de ocho décadas a partir de algunos institutos de investigación de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), es desde 1970 con la

fundación del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (Conacyt) que se inició una etapa a partir de la cual se puede hablar de la existencia de una política organizada en torno a la ciencia y tecnología en México. Se responsabilizó a dicha institución para conducir y articular los diversos esfuerzos en la materia, se le asignaron recursos presupuestales anualmente por parte del Estado mexicano, se fueron promoviendo diversos instrumentos jurídicos y leyes diversas a lo largo de los años para apuntalar esta función e, incluso con la ley aprobada en 2002, se le dio a esta acción de gobierno un estatuto más cercano a una política pública al involucrar en sus instancias de conducción no solo a actores gubernamentales, sino también a representantes de las comunidades científicas, universitarias, empresariales y regionales; todo ello con la intención explícita de construir una visión convergente de los esfuerzos nacionales en este campo de la acción pública nacional.³ Diversos estudios⁴ nos dan cuenta de los avances graduales de esta política a lo largo de más de cincuenta años, la gran parte de estos son calificados como positivos, aunque la conclusión final es clara, han sido avances insuficientes. México no es un país en el que se haya logrado construir todavía una política de ciencia, tecnología e innovación sólida, con peso significativo en la agenda nacional que corresponda al tamaño de nuestro país, al tamaño de nuestra economía y a la condición de país emergente que México presenta en muchos otros aspectos del desarrollo nacional.

Para retratar el momento actual de la CTI (ciencia, tecnología e innovación) en nuestro país, se hará referencia a cuatro dimensiones:

1. El monto de la inversión que se ha realizado en el sector en los últimos veinticinco años.
2. El capital humano con que se cuenta a nivel nacional para llevar a cabo las tareas del sector, también con datos para los últimos veinticinco años.
3. La producción científica y tecnológica, su visibilidad y peso en el ámbito internacional.
4. La capacidad de innovación que presentan las empresas y centros de investigación del país.

³ Desafortunadamente, este espíritu “público” y participativo de la política ha desaparecido con la reciente reforma de 2023, en la que se instala una política exclusivamente gubernamental y centralizada. Aunque cabe mencionar que dicha reforma fue aprobada de una forma atropellada e irregular por parte de la mayoría legislativa y en el momento de este escrito se encuentra en revisión su legalidad por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

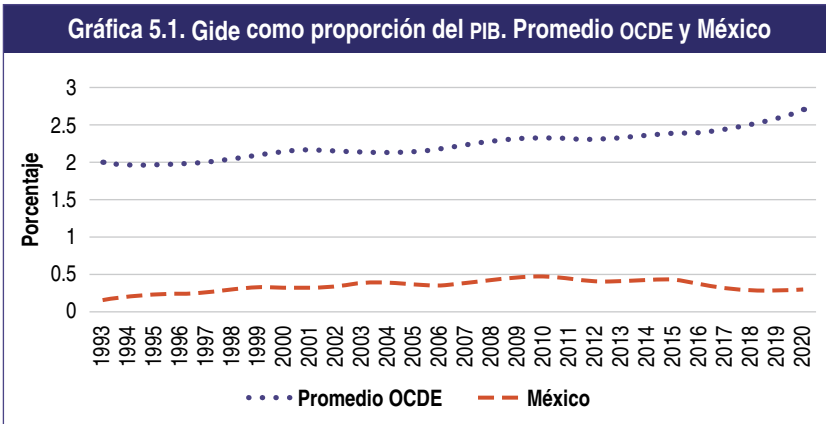
⁴ Entre varios textos que pueden consultarse se hace referencia solo a algunos de ellos: Cabrero *et al.* (2006), Canales (2011), Loyola y Zubieta (2020) y Valderrama (2021).

Estas cuatro dimensiones hacen referencia a los elementos críticos de un sistema de CTI, con la información disponible, en cada una de ellas; además, se pueden hacer comparaciones internacionales relevantes.

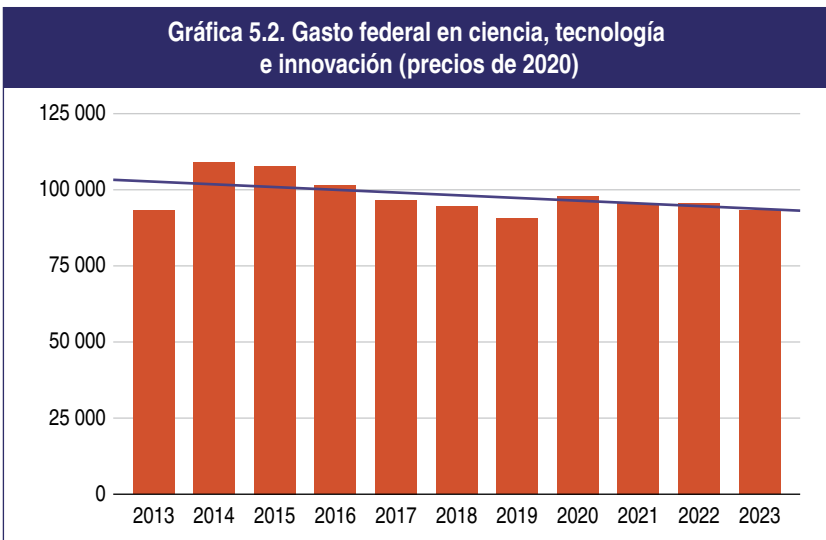
La inversión en CTI

Comenzando por la inversión nacional en CTI, si bien ha habido avances, el ritmo de crecimiento ha sido débil e incluso ha presentado momentos de franco retroceso, como el actual. La medición que internacionalmente ha sido aceptada como la más clara para comparar el esfuerzo nacional (público y privado) en inversión en CTI es el Gide (gasto en investigación científica y desarrollo experimental).⁵ En la gráfica 5.1 se analiza el Gide como proporción del producto interno bruto (PIB) en un conjunto de países. Es claro que México se encuentra lejos del promedio invertido por países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), aunque se puede observar el avance que se tuvo pasando de 0.23 a 0.49 % entre 1993 y 2016, se observa también que, en los últimos años, la brecha crece. Otros países emergentes, como Corea del Sur (4.5), Israel (4.5), Finlandia (3), Singapur (2), Turquía (1) Sudáfrica (0.8) y Argentina (0.6), muestran una inversión más importante comparando los datos de 2016, año en el que México llegó a la mayor inversión público-privada lograda en el sector bajo este indicador (0.49). De igual manera, si se compara la evolución del crecimiento del Gide en México con el que se ha tenido en países emergentes identificados como el grupo BRICS, se observa que México es el país en el que comparativamente menos crecimiento se ha tenido (Cabrerero *et al.*, 2020). Por último, se analiza el gasto público federal en ciencia y tecnología con la idea de identificar el esfuerzo en este caso solo por parte del Estado en la materia (gráfica 5.2); al respecto, se observa un incremento en la inversión pública federal hasta el año 2014 con una subsecuente caída a partir de ese momento que se agudiza en los últimos años.

⁵ Para su estimación existe una metodología aprobada por la OCDE (Manual de Frascati, 2015).



Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE (2000, 2011, 2016).

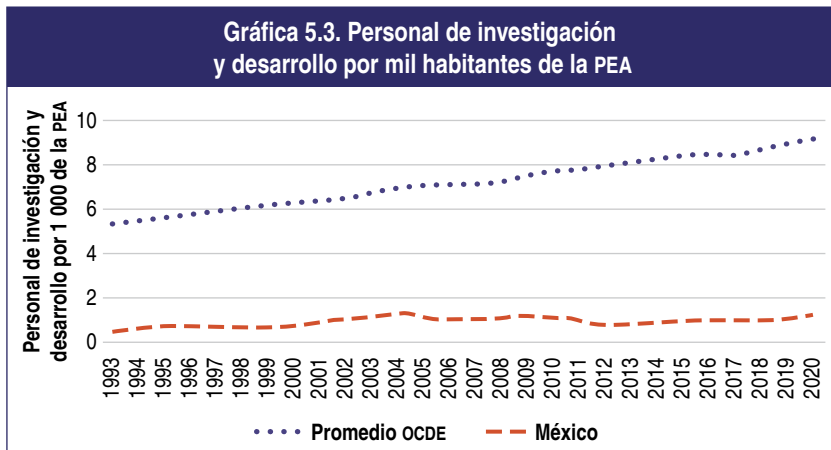


Fuente: elaboración propia con base en datos del Informe del Estado General de la Ciencia, Tecnología e Información publicado por el Conacyt (s.f.).

La conclusión es clara, en las últimas décadas, si bien se observan en nuestro país ciertos momentos de mayor esfuerzo por mejorar la inversión en CTI, en general la inversión se ha llevado a cabo con estancamientos y caídas recurrentes como la de los años más recientes. Sin duda, el esfuerzo nacional de inversión ha sido insuficiente e inconsistente para posicionarse como un país emergente que hace de la CTI una prioridad nacional.

El capital humano disponible en CTI

Por lo que se refiere al capital humano disponible en el país para llevar a cabo las tareas propias de la actividad científica y tecnológica, México presenta también rezagos importantes. En la gráfica 5.3 se observa la evolución del número de investigadores por cada mil habitantes de la población económicamente activa (PEA), medida que es una referencia aceptada internacionalmente como indicador del potencial humano del sector. La gráfica compara el caso mexicano con el promedio de este indicador en los países de la OCDE. Nuestro país ha avanzado de 0.5 investigadores por cada mil habitantes de la PEA a uno en los últimos veinticinco años, mientras que el promedio de la OCDE ha pasado de cinco a ocho investigadores en el mismo lapso. México avanza muy lentamente en la expansión del recurso estratégico más importante en la sociedad del conocimiento. Sin duda, la formación de jóvenes investigadores y su inserción al sector de CTI, ya sea en el ámbito académico o industrial público o privado, así como la expansión del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII), debe ser una prioridad nacional. Cabe mencionar que, entre 1993 y 2016, sí hubo una expansión significativa de investigadores en la industria, pasando de 867 registrados a 14 500, lo cual nos habla de una presencia cada vez más importante del sector empresarial en la agenda de CTI; sin embargo, como se ha visto, los números todavía son muy lejanos a los niveles que requiere tener México al compararlo con otros países.



Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE (2000, 2011, 2016).

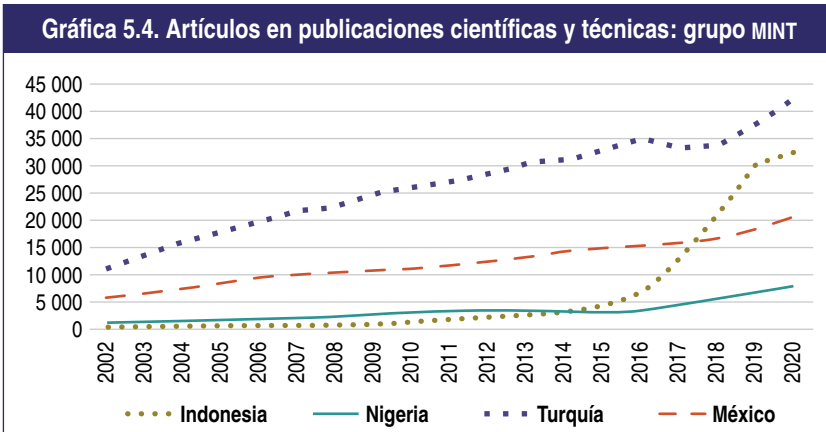
Un aspecto muy importante en la disponibilidad de capital humano, aparte del número de investigadores, es el perfil de formación profesional y de posgrado que muestra un país. Como es sabido, las tecnologías disruptivas han venido modificando recientemente los sectores productivos, de investigación, de prestación de servicios, de gobierno y de la vida cotidiana de los individuos. Un país que no esté preocupado en formar talento relacionado con este tipo de tecnologías disruptivas es uno que tendrá pocas posibilidades de incidir en la dinámica de conocimiento e innovación que se va imponiendo. Al hablar de tecnologías disruptivas (ver Cabrero *et al.*, 2020; López, 2018, para más detalles) se hace referencia fundamentalmente a la biotecnología (en aplicaciones médicas, agrícolas y alimentarias, o relacionadas con combustibles y energía); el cómputo cuántico, que acelerará de manera sorprendente el manejo y procesamiento de información; la inteligencia artificial, que día con día irrumpe en todo tipo de actividades, servicios, procesos, resolución de problemas, etcétera; la manufactura aditiva, que transforma de manera acelerada los procesos productivos en el sector manufacturero; la nanotecnología, con un impacto en múltiples campos de la medicina, ingeniería, producción, entre otros, mediante la incidencia en la composición de la materia; la realidad aumentada, que permite la construcción de una realidad virtual de alcances ilimitados en su aplicación. Estas tecnologías disruptivas, junto con otras todavía de menor presencia, son una muestra de la rapidez y fuerza del cambio tecnológico que se está viviendo en la actualidad.

A partir de este escenario, la formación de capital humano en un país que quiere transitar hacia una sociedad del conocimiento debería fortalecer la formación profesional y de posgrado en campos del saber relacionados con las tecnologías mencionadas. Sin embargo, en un análisis que integra la totalidad de programas de licenciatura, especialidad, maestría y doctorado que se ofrecen en el país,⁶ se identificó que solo alrededor del 6 % de la oferta educativa nacional y el 7 % de los egresados están relacionados directamente con el conocimiento requerido para el entendimiento a profundidad y uso de las mencionadas tecnologías disruptivas. Este dato es preocupante y muestra el rezago que presentan los currículos, los cuales en su gran mayoría parecerían no estar sintonizados con los nuevos derroteros del conocimiento requeridos en el mundo de hoy.

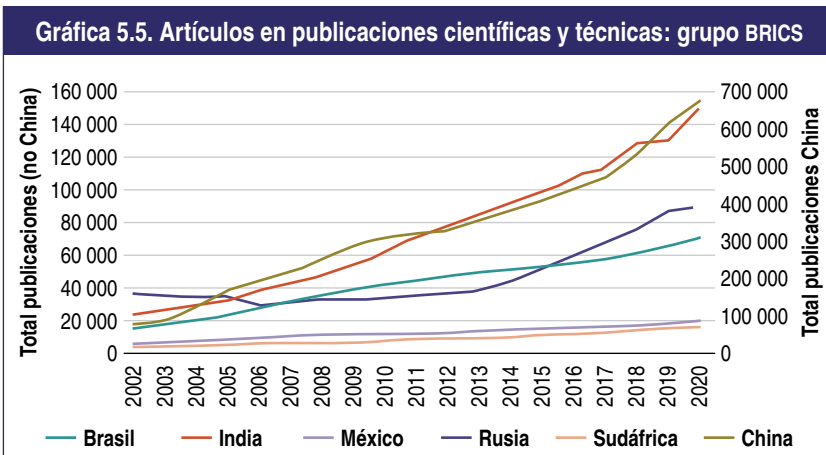
⁶ Dicho análisis se llevó a cabo como una aproximación a partir del Formato 911, el cual es una base estadística de la Secretaría de Educación Pública. Ver mayor detalle en Cabrero *et al.*, (2020).

La producción científica y tecnológica

La producción científica y tecnológica de un país muestra sin lugar a duda la capacidad de su sistema de CTI para generar conocimiento. Si bien la inversión y la disponibilidad de capital humano ya mencionadas son elementos sin los cuales no es posible tener una presencia en el mundo del conocimiento, la producción a la que dé lugar dicha inversión de recursos y capital humano depende también de las condiciones institucionales, el esquema de incentivos a la producción científica y tecnológica, así como el uso eficiente de la infraestructura científica, los laboratorios y las redes de interacción con el mundo exterior que se hayan logrado establecer. Para tener una idea de la presencia de México en la producción científica mundial, se presentan a continuación dos ejercicios de comparación. En la gráfica 5.4 se compara nuestro país con países del llamado grupo MINT (México, Indonesia, Nigeria y Turquía). En este análisis queda claro que la producción científica y técnica mexicana es el doble que en países como Indonesia y Nigeria; sin embargo, Turquía produce el doble de la producción científica que nuestro país. Por otra parte, en la gráfica 5.5 se compara el caso mexicano con el llamado grupo BRICS, en este caso México se encuentra en los mismos niveles que Sudáfrica, por debajo de Brasil, Rusia e India, y bastante más abajo de China, que es claramente uno de los países líderes en producción científica y tecnológica. Ambas gráficas muestran la evolución de la producción de conocimiento en el periodo 2003-2016, lo cual nos muestra que la tasa de crecimiento de Turquía es sensiblemente mayor que la mexicana. Al inicio del periodo de análisis, Turquía producía 6 000 artículos científicos más que nuestro país y, al final del periodo, generaba 19 000 artículos más. Es decir, México duplicó su capacidad de producir conocimiento en esos años, mientras que Turquía casi la triplicó al igual que Brasil; por su parte, en China e India, se quintuplicó la producción científica y técnica. Lo que se trata de hacer evidente con esta comparación es identificar el ritmo de expansión en la capacidad de producción científica en las últimas décadas para algunos países y para México. Nuestra producción ha sido creciente, sin duda, pero se amplían día con día las brechas con otros países emergentes que vienen realizando un mayor esfuerzo.



Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE (2000, 2011, 2016).



Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE (2000, 2011, 2016).

La capacidad de innovación

Finalmente, una dimensión sin la cual no se podría entender en qué grado un país está orientándose a transitar hacia una sociedad y economía basadas en el conocimiento es su capacidad de innovación. En el escenario actual no es suficiente que un país tenga un sector científico muy destacado, basado en un número importante de investigadores y tecnólogos, y que tenga además una creciente inversión en CTI. Todo esto puede no tener un impacto trascendente en el nuevo acomodo mundial,

a menos que estos atributos o ventajas se puedan “poner en marcha” a través de procesos innovadores en el sector productivo, académico, social y gubernamental. Christensen *et al.* (2019) afirman, a partir de un estudio llevado a cabo en varios países, el hecho de que no es que los países sean innovadores debido a que tienen un alto nivel de prosperidad, como hasta ahora se ha insistido, sino que es lo inverso, los países son prósperos porque han construido capacidades para la innovación. Es decir, la innovación es el elemento estratégico de la cadena de generación del conocimiento, la clave que permite avanzar hacia la prosperidad en la actualidad. La innovación es el conector del conocimiento científico con el desarrollo económico, el bienestar y la prosperidad. De hecho, varios países con sectores científicos consolidados en el siglo XX se encuentran ahora llevando a cabo grandes esfuerzos para desplegar mayores capacidades de innovación, sin las cuales no están siendo capaces de inyectar dinamismo económico y avances en el bienestar social, a partir de sus avances científicos y tecnológicos. En Europa, por ejemplo, se trabaja intensamente en esta agenda para desplegar mayores capacidades de innovación en países con sistemas científicos robustos, aunque un tanto anquilosados por su disociación con la dinámica de la innovación que impulsa el sector económico. Las capacidades de innovación son una variable muy importante en el nuevo escenario.

Para medir las capacidades de innovación del sector empresarial en México, la base de datos más completa y rica en información es, sin duda, la integrada por lo que fue el Programa de Estímulos a la Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación (PEI), que el Conacyt condujo entre 2009 y 2018. Dicho programa ha sido el instrumento de política pública más ambicioso del Estado mexicano para apoyar a empresas en sus proyectos de generación de nuevos productos, procesos o servicios. Este impulso se llevaba a cabo a través de un esquema de coinversión en investigación, desarrollo tecnológico e innovación entre las empresas, instituciones académicas y el Conacyt. Son muchas las experiencias internacionales exitosas de este tipo de programas, cabe hacer referencia al programa de vales que se puso en marcha en Países Bajos, Irlanda y Reino Unido, o el de Consejos Técnicos Industriales de Canadá, o el de centros de innovación tecnológica cooperativa en Arabia Saudita, así como el programa Tekes de Finlandia (ver Conacyt, 2017, para más información).

El objetivo del PEI era incentivar a que el sector empresarial invirtiera y se orientara a la innovación y el desarrollo tecnológico, además de que se vinculara más estrechamente con el sector científico de las universidades

y centros de investigación.⁷ De hecho, un 85 % de los proyectos apoyados se realizaron en colaboración de empresas e instituciones académicas.⁸ Analizando los datos de esta experiencia, se puede extraer tendencias y perfiles de innovación empresarial de nuestro país. Un 43 % de las empresas participantes se orientaron a modificar la tecnología de productos y maquinaria; un 56 % requirió investigación novedosa realizada por las propias empresas y se estableció un área dedicada a la investigación y desarrollo; en un 50 % de ellas, se requirió investigación a desarrollar en laboratorios de instituciones académicas. Las empresas participantes en el PEI fueron en un 70 % del sector manufacturero y en un 29 % del sector servicios. Los sectores en que más proyectos se concentraron fueron el automotriz, tecnologías de la información, alimentos, agroindustria y química.

Un dato interesante es que en promedio durante esa década la mitad de los proyectos se asociaron a tecnologías disruptivas; este dato muestra un potencial interesante de capacidad innovadora en empresas mexicanas orientada a las tecnologías de vanguardia. Particularmente, la biotecnología y la manufactura aditiva fueron las más recurrentes, aunque también proyectos asociados a la nanotecnología, la realidad aumentada y la inteligencia artificial estuvieron presentes.

Si bien las experiencias innovadoras del PEI se desarrollaron durante una década y muchos fueron los proyectos exitosos que trascendieron en la vida de las empresas, es poco probable que proyectos de estas características sigan teniendo tanta presencia en el entorno nacional. Sin la existencia de programas de subsidio parcial a la innovación, se deja la totalidad del riesgo a las empresas, las cuales generalmente optan por sobrevivir en mercados en los que ya están instaladas, dejando en segundo plano los esfuerzos de innovación. Cabe mencionar como un dato preocupante que la inversión gubernamental en fomento a la innovación pasó de 6 a 0 %.⁹ La experiencia internacional muestra que las empresas —sobre todo las medianas y pequeñas— requieren de apoyos públicos para dar el salto a la innovación y el desarrollo tecnológico. Como bien lo ha mostrado Mazzucato (2019), el papel del Estado en esta economía ba-

7 Del total de recursos que operó el PEI a lo largo de sus diez años de vida, el 72 % de los apoyos fueron a micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), se apoyaron 5 970 proyectos financiados en un 47 % por fondos públicos y en un 53 % por fondos privados.

8 Este fue, sin duda, un logro importante del mencionado programa dada la difícil vinculación universidad-empresa que ha caracterizado a nuestro país. Al respecto, puede verse Cárdenas *et al.* (2012).

9 En el Informe general del estado de la ciencia, tecnología e innovación, se menciona claramente que “en 2020 no se ejercieron recursos para el rubro de innovación” (Conacyt, 2020, p. 50).

sada en el conocimiento es el de apoyar las capacidades de las empresas para la gestión del conocimiento y la innovación tecnológica subsidiando investigación fundamental y desarrollos experimentales.

Es claro que las capacidades de innovación están presentes en el sector empresarial mexicano; sin embargo, se encuentran en una fase de arranque y aprendizaje temprano, por lo que sin programas orientados a subsidiar parte de la inversión en este tipo de proyectos, el proceso será más largo o incluso es probable que se estanque de tal manera que las empresas decidan ser tan solo consumidoras de conocimiento y tecnologías adquiridas, dejando de lado los esfuerzos propios de investigación y desarrollo. Este es un riesgo latente que tendría un enorme costo y dificultaría mucho el tránsito mexicano al nuevo acomodo de la economía mundial.

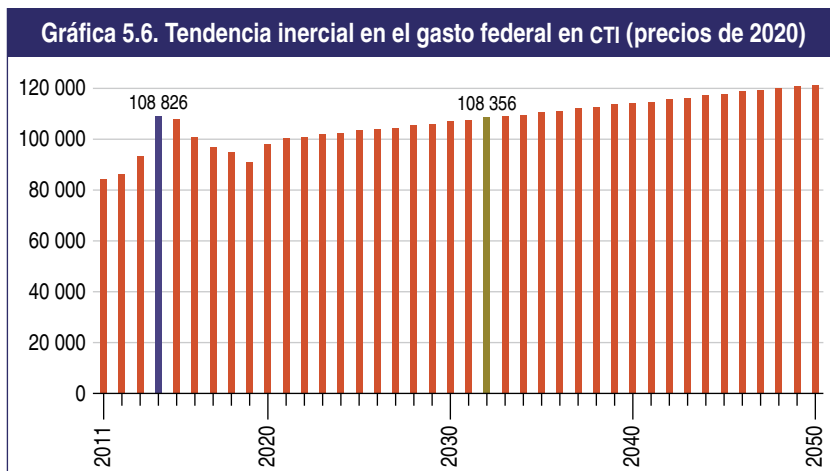
México en el futuro mediato. Entre el protagonismo y la irrelevancia en CTI

En las cuatro dimensiones analizadas anteriormente, sin duda, el balance inquieta. La inversión pública y privada en CTI en nuestro país no ha sido suficiente ni consistente. No cabe duda de que ha habido avances en ciertos momentos, pero en México la agenda del conocimiento no ocupa un lugar prioritario, lo cual se traduce en una inversión débil que, por cierto, en el momento actual presenta uno de sus peores episodios. El capital humano con que se cuenta para la tarea de un país inmerso en la sociedad del conocimiento no es suficiente ni en número de científicos y tecnólogos ni en el número de egresados del nivel profesional y de posgrado que estén orientados a las capacidades y conocimiento que el mundo de hoy exige. La producción científica y técnica, por su parte, ha crecido de manera significativa en cantidad y calidad, los indicadores internacionales así lo muestran; sin embargo, el ritmo de crecimiento es insuficiente, la producción de conocimiento de nuestro país va perdiendo presencia a nivel mundial, ya que otros países emergentes realizan un mucho mayor esfuerzo que el nuestro. Finalmente, las capacidades de innovación, si bien despiertan poco a poco en el entorno de empresas mexicanas y han mostrado ya dinamismo y capacidad de generar proyectos exitosos, todavía son modestas y se encuentran en una etapa de aprendizaje temprano. Además, sin duda, requieren de coinversiones público-privadas para poder acelerar el ritmo y ser capaces de lidiar con los riesgos inherentes a la innovación. Desafortunadamente, dichos

programas gubernamentales han desaparecido en el momento actual, lo cual producirá un estancamiento y un mayor rezago en las capacidades nacionales para la innovación y el desarrollo tecnológico.

Partiendo de esta realidad, reflexionar sobre una visión a futuro en CTI es urgente. En los próximos veinticinco años México, sin duda, escribirá su historia ya sea como un país emergente que logró sintonizar sus políticas públicas en la materia con las tendencias mundiales de la sociedad y economía basadas en el conocimiento y, por lo tanto, encontró un lugar en el reacomodo mundial que esta dinámica está propiciando, o la escribirá como un país que profundizó sus rezagos, fue ampliando sus niveles de dependencia (científica, tecnológica, alimentaria, energética, etcétera) y pasó al grupo de países emergentes fallidos —identificados como países de “bajo aprendizaje” por Stiglitz y Greenwald (2014)— que no lograron un espacio relevante en el nuevo reacomodo.

A continuación, se presentan las tendencias inerciales de algunos indicadores a partir del comportamiento que presentaron durante la última década.¹⁰

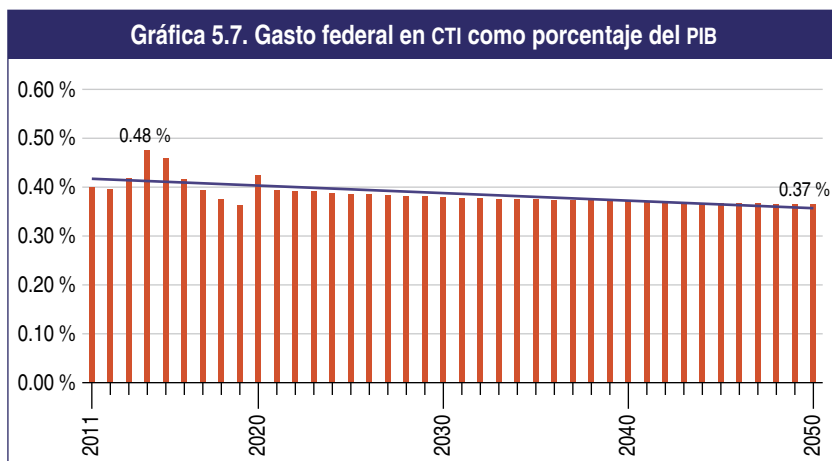


Fuente: elaboración propia con base en datos del Informe del estado general de la ciencia, tecnología e información publicado por el Conacyt (s.f.).

¹⁰ La proyección a largo plazo de indicadores estratégicos del sector CTI se llevó a cabo a partir de regresiones lineales y medias móviles de tres periodos. La información disponible brinda datos de 2011 a 2020, aunque algunos rubros comienzan en 2009 y otros en 2013. En este caso, se utilizan estas técnicas para predecir la evolución inercial de los datos entre 2020 y 2050. Las medias móviles en tres periodos se utilizan para suavizar la serie de datos y reducir su ruido; al repetir este proceso a lo largo de la serie de datos, se obtiene una serie suavizada que facilita la identificación de la tendencia subyacente. La regresión lineal proporciona una estimación de la tendencia a largo plazo y las medias móviles reducen el ruido presente en los datos, lo que permite obtener una predicción más precisa de la evolución futura.

En la gráfica 5.6 se observa que el gasto federal en ciencia, tecnología e innovación (GFCTI)¹¹ ejercido en 2014 (a precios de 2020) fue un máximo histórico que, siguiendo las tendencias presupuestales de los últimos años, no se volverá a alcanzar hasta 2032. Se tiene registro de un periodo de alto crecimiento en este indicador, pues la tasa de crecimiento, de 2011 a 2014 (tres años), fue del 29 %, un ritmo acelerado que difícilmente será posible experimentar si se mantienen las condiciones actuales. En contraste, la tasa de crecimiento de este indicador de 2023 a 2050 (veintisiete años) sería solo del 19 % en el total del periodo.

La situación es aún peor cuando se considera el GFCTI como porcentaje del PIB (gráfica 5.7), pues la tasa de crecimiento de la economía, que es el denominador de este indicador, ha sido superior al de dicho gasto. En 2014, se alcanzó el punto máximo de este indicador que representó el 0.48 % del PIB; debe recordarse que esta medición no contempla el gasto del sector privado y se incluyen varios rubros más que los contemplados por la metodología de la OCDE. Para 2050, el GFCTI será del 0.37 % en caso de que se mantengan las tendencias actuales.

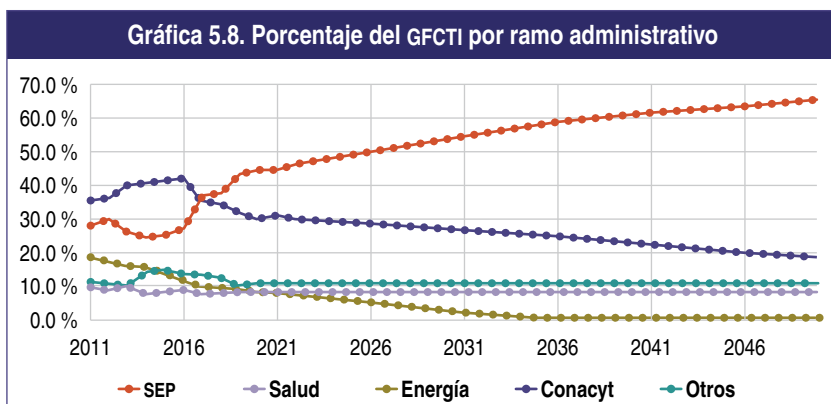


Fuente: elaboración propia con base en datos del Informe del Estado General de la Ciencia, Tecnología e Información publicado por el Conacyt (s.f.).

¹¹ Este análisis se centra en el GFCTI, dado que el Gide, que incluye también la inversión privada bajo la metodología de la OCDE, no fue posible proyectarlo debido a que dicha información se obtenía a partir de la *Encuesta sobre investigación y desarrollo tecnológico (ESIDET)* que el Conacyt y el INEGI realizaban desde varios años atrás; sin embargo, a partir del sexenio 2018-2024, dicha encuesta se canceló por instrucciones del Conacyt, quedando en una penumbra donde es difícil estimar el monto de la inversión privada nacional en CTI.

Para recuperar los niveles de crecimiento del año 2014, sería necesario aumentar significativamente el GFCTI en 2025, momento en el que inicia una nueva administración gubernamental federal. En 2014, el GFCTI alcanzó un máximo histórico de 106 086 millones de pesos a precios de 2020. Para recuperar este nivel de inversión en 2025, se debería aumentar el gasto en un porcentaje que compense la inflación y el crecimiento económico en el periodo. Si es estimado que la inflación y el crecimiento económico promedio anual en el periodo 2014-2025 son del 3 %, entonces el GFCTI necesario para recuperar los niveles de inversión de 2014 en 2025 sería de aproximadamente 142 724 millones de pesos a precios de 2020. Esto implica un aumento del 34 % con respecto al gasto de 2020. Así mismo, es necesario buscar recuperar el porcentaje de GFCTI que representó en el PIB de 2014. Un aumento de 0.39 % a 0.48 % como porcentaje del PIB podría recuperar el dinamismo perdido en los últimos años en el sector y cambiar las tendencias futuras, hasta ahora poco alentadoras. Es evidente la necesidad de actuar con urgencia y tomar medidas que permitan aumentar la inversión pública en la ciencia y la tecnología; de no hacerse así, los rezagos pasarán de ser muy preocupantes a ser prácticamente insalvables.

Por otra parte, se observa otra tendencia inercial muy preocupante que se ha generado en los últimos años, en la que el Conacyt pierde peso en la composición del GFCTI. En 2014, el Conacyt ejerció un 42 % del total de los recursos del GFCTI, mientras que en ese mismo año la Secretaría de Educación Pública (SEP) tuvo bajo su control un 27 %. Sin embargo, proyectando las tendencias recientes en la composición del GFCTI, para 2050 el Conacyt solo tendría a su cargo el ejercicio del 18 % de estos recursos, mientras que la SEP crecería sostenidamente hasta llegar a un 64 % del total del GFCTI. Parecería urgente en el corto plazo reducir la brecha entre los distintos ramos administrativos y lograr una distribución más equilibrada de los recursos del GFCTI, dado que la tendencia actual llevaría a que el Conacyt pierda la capacidad de rectoría del sector, quedando sometido a una política educativa más amplia y, por obvias razones, menos concentrada en políticas específicas para el desarrollo de la CTI. Desde la ley de 2002, quedó claro que era necesario separar la política de CTI de la educativa con el fin de darle mayor profundidad y amplitud, la tendencia que se le ha impuesto en el actual sexenio va en sentido inverso (gráfica 5.8).



Fuente: elaboración propia con base en datos del Informe del estado general de la ciencia, tecnología e información publicado por el Conacyt (s.f.).

Por su parte, con relación al tema de innovación, un dato muy preocupante es que el gasto federal en innovación pasó de 6 % en 2014 a 0 % en 2023. Todas las políticas públicas para el fomento de la innovación tecnológica del Gobierno federal han desaparecido en años recientes, por lo que, de continuar esta situación, sin duda, México quedaría fuera de cualquier posibilidad de inserción en la sociedad y economía basadas en el conocimiento.

La proyección de estas tendencias que se presentaron muestra los riesgos inherentes al escenario más probable —dado que es el inercial— que, sin duda, no permitiría una transición ventajosa para nuestro país. Con el fin de avanzar en esta reflexión se presenta un ejercicio prospectivo¹² que enfatiza tres escenarios.¹³

Escenario 1. Estancamiento e integración gradual de México al grupo de países de “bajo aprendizaje”

La “inercia pasiva” se impone en este escenario. No se intenta o no se logra generar una acción pública articulada en pro del conocimiento y la innovación como elementos estratégicos del futuro nacional. Esta

¹² Existe una amplia bibliografía sobre el método de escenarios. Para Kahn y Wiener (1967) el método “es un conjunto de eventos hipotéticos establecidos en el futuro construidos para aclarar una posible cadena de eventos causales, así como sus puntos de decisión”. Para Licha (2000) se trata de concebir “futuribles” orientados a la innovación y el cambio social. Se puede referir también al trabajo de Wilson (1998), entre varios otros.

¹³ La descripción de los escenarios que aquí se presenta se deriva de un trabajo más amplio que se puede consultar en Cabrero *et al.* (2020).

situación se caracteriza por la desconexión entre el sector académico, empresarial, gubernamental y social; es decir, por la inexistencia de una triple o cuádruple hélice (ver Etzkowitz, 2008, para más detalles) para la construcción de sistemas regionales y nacional de innovación. Esta desconexión entre actores clave del sector genera una ausencia de proyecto conjunto derivada de una acción pública de muy baja intensidad, es decir, de una ausencia de agenda de políticas públicas robustas en el sector. En dicho escenario el país continuaría con un crecimiento mediocre por unos años, para ser arrastrado paulatinamente y de manera definitiva al bloque de países dependientes en tecnología y conocimiento, y poco a poco, incluso en el marco del T-MEC, ir perdiendo el flujo de inversiones extranjeras ante la ausencia de una política pública claramente proactiva de CTI. Las inversiones extranjeras cada vez en más sectores requieren localizarse en países que propicien la innovación y el cambio tecnológico. En este escenario, México quedaría en el largo plazo claramente marginado de la sociedad y economía basadas en el conocimiento. Pasaría al bloque de países irrelevantes, en términos de Harari (2019).

Escenario 2. Capacidad reactiva e integración parcial de México al grupo de países emergentes de aprendizaje medio

En este escenario surgen algunos grupos gubernamentales, empresariales, académicos y sociales que consideran muy importante el tránsito del país hacia una economía y sociedad basadas en el conocimiento. Algunos de estos liderazgos se convierten en promotores de políticas públicas impulsoras de CTI, se generan algunas redes de cooperación en algunos sectores de actividad o en algunas regiones del país. Ello lleva a detonar una acción pública de intensidad media, una agenda de políticas públicas en el sector que, si bien es fragmentada, al menos va construyendo una visión de futuro y algunas estrategias para la inserción en la nueva dinámica mundial. En un escenario de este tipo, pueden surgir proyectos regionales de innovación y gestión del conocimiento en algunas entidades federativas, y estas podrán ir encontrando una agenda de políticas a nivel estatal que induzcan acciones concertadas en materia de formación de capital humano, de innovación empresarial e incluso de vinculación con algunas regiones fuera del país y con estrecha colaboración en algunos sectores de actividad. Un esce-

nario como este permitiría una incorporación lenta y posiblemente tardía en algunos sectores, pero al menos posicionaría al país poco a poco —aunque de una manera frágil— en ciertos nichos del conocimiento y la innovación. Existe la posibilidad de que las regiones y sectores que mostraran dinamismo y políticas públicas de promoción y cooperación entre actores e instituciones puedan convertirse en motores para la transición. En síntesis, se trata de un escenario de avance desarticulado, que genera más desequilibrios regionales en ciertos momentos, pero que permite una dinámica de *catching up* que en algunos sectores ayuda a mantener una dinámica sintonizada con los avances internacionales. Cabe pensar que el ritmo del T-MEC —particularmente el contexto de relocalización (*nearshoring*)— podría dar espacios de acomodo y oportunidades en un escenario como este pero, sin duda, las iniciativas y revaloración de la CTI deberá ser un ingrediente activo y promovido por diversos grupos de interés en el tema.

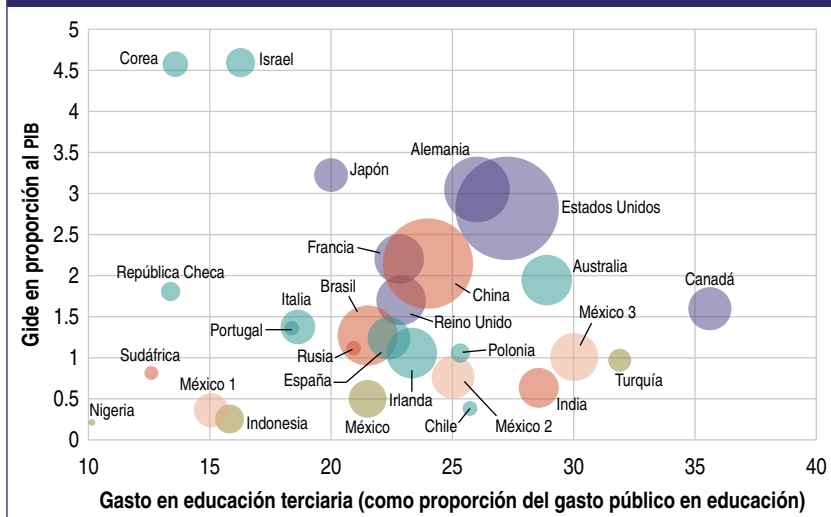
Escenario 3. Visión de futuro y construcción de un proyecto nacional que permita a México la inserción en el grupo de países emergentes exitosos

En este escenario México logra aprovechar las mayores ventajas que ofrece a los países emergentes el contexto mundial de la sociedad y economía basadas en el conocimiento. Una condición necesaria para esto es lograr un acuerdo nacional para avanzar los próximos veinte o treinta años hacia la construcción de un país plenamente inserto en la nueva dinámica mundial del conocimiento y la innovación. Un acuerdo nacional de esta naturaleza genera una acción pública de alta intensidad que permite institucionalizar y dar continuidad a una agenda de políticas públicas en CTI en las próximas décadas. Así sucedió en Corea del Sur, Finlandia y otros países emergentes ya mencionados. La innovación forma parte paulatinamente de la cultura empresarial, gubernamental y social. El sector académico entiende la importancia de la colaboración con el sector productivo y promueve sistemas renovados de enseñanza-aprendizaje, introduciendo un cambio institucional importante en universidades, centros de investigación e institutos de capacitación. El sector empresarial entra de lleno a la investigación y desarrollo tecnológico y se vincula intensamente con el mundo científico y académico. El sector gubernamental se preocupa por introducir innovación en la hechura de políticas públicas y posiciona a las políticas de CTI como

prioridad nacional. Por último, el sector social valora la innovación y el conocimiento como parte sustancial del futuro inmediato que permitirá el progreso social y la mejora en los niveles de bienestar, e incluso promueve el concepto de ciencia ciudadana, que implica el involucramiento de la ciudadanía en la gestión colectiva del conocimiento (ver Innerarity, 2011; Noveck, 2017, para más información).

Es evidente que el análisis anterior es solo un breve esbozo de los tres escenarios que se proponen para el estudio prospectivo del sector de CTI. Se omite la descripción de muchos procesos complejos asociados a cada uno de ellos, ya que se trata de una sobresimplificación para fines de exposición, donde se busca generar un proceso heurístico más que una precisión prospectiva de carácter técnico. La utilidad de la prospectiva es la reflexión acerca del futuro, no la precisión de los escenarios imaginados. En la gráfica 5.9 se muestra una representación visual de la posición que México ocuparía dependiendo de cada escenario. Las variables que se toman en cuenta son la inversión en CTI (Gide como proporción del PIB), el esfuerzo en formación de capital humano altamente calificado (gasto en educación terciaria) y el grado de inserción a la economía basada en el conocimiento (flujo neto de inversión extranjera directa). Como se puede ver en la gráfica 5.9, en “México 1” hay un claro estancamiento y alejamiento de la dinámica mundial; en “México 2” hay un avance que permite flotar marginalmente en el conjunto de países emergentes de aprendizaje medio, aunque con baja presencia; y en “México 3” se logra un posicionamiento interesante como país emergente en un proceso de integración paulatina a la dinámica del conocimiento y la innovación.

Gráfica 5.9. Escenarios del nivel de inserción de México a la sociedad y economía basadas en el conocimiento



Nota: Gide en proporción al PIB/flujo neto de inversión extranjera directa (IED) (USD constantes)/gasto en educación terciaria como proporción del gasto público en educación.

Fuente: Cabrero *et al.* (2020).

Sobre los sistemas regionales de innovación para el México del 2050, ¿Jalisco tiene condiciones?

Como se mencionó anteriormente, el tránsito hacia una sociedad y economía basadas en el conocimiento es un proceso asimétrico en el que la experiencia internacional muestra que son algunas regiones de un país las que se convierten en los “motores” del trayecto, es decir, en sistemas regionales de innovación que aceleran la transición y poco a poco generan un efecto multiplicador asociado en otras regiones. No es un proceso automático, es un proceso que requiere de políticas públicas nacionales, regionales y locales, que vayan cultivando las condiciones institucionales, de infraestructura y de concentración de capital humano para que las regiones e incluso las ciudades vayan “encontrando un lugar”, es decir, que vayan especializando sus capacidades y conectándose con los sectores del conocimiento que les permitan ser parte de redes de la nueva configuración nacional e internacional. A algunos países emergentes

este proceso les tomó tres o cuatro décadas y continúan acompañando cuidadosamente los avances para equilibrar el bienestar y crecimiento en el territorio nacional. Otros países por sus dimensiones y complejidad territorial y cultural han tomado más tiempo y es previsible que les tome varias décadas más, tal es el caso de China e India, por mencionar los más difíciles.

¿Cuáles serían en México los motores de la transición? Suponiendo que el país se mueva hacia el escenario 2 que se expuso anteriormente, o incluso con más determinación hacia el escenario 3, es importante reflexionar sobre dichas regiones y ciudades que parecerían tener las condiciones, al menos potenciales, para “jalar” al país hacia un nuevo modelo de desarrollo. Diversos tipos de análisis sugieren un grupo de entidades que han sido las más dinámicas en términos de desarrollo económico por sus niveles de crecimiento, de captación de inversión nacional e internacional, de posibilidades de exportación, empleo y modernización tecnológica. Este grupo en buena parte también es el de entidades con mayores niveles de bienestar, menores niveles de pobreza y mayor nivel educativo y de estándares de salud. La experiencia internacional muestra que son estas características las condiciones necesarias para avanzar hacia un sistema regional de innovación; sin embargo, dichas condiciones no son suficientes, se requieren otras más para llevar a cabo esta conversión. Es necesario que dichas regiones, además, sean capaces de configurar un “bloque de competencias” (Eliasson, 2000); es decir, que desplieguen una acción pública organizada que conecte la infraestructura con el talento humano y con una red de instituciones que activen la circulación del conocimiento y los diversos actores interactúen con una visión compartida. Esto es, poner en marcha los componentes y generar un ecosistema propicio para la innovación y el conocimiento, donde la academia, empresas, Gobiernos y sociedad, en proximidad e interacción cotidiana, promuevan la innovación en empresas, en sistemas educativos, en políticas públicas y en la acción social en su conjunto.

No se puede decir que en México existan entidades que cumplan este conjunto de características, más bien hay entidades que se aproximan a este perfil, pero que todavía tienen un largo camino por recorrer. Entre las mediciones que se llevan a cabo en México se pueden referir los índices de competitividad estatal y urbana del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), el cual integra un conjunto de 72 indicadores para medir la competitividad estatal y de 69 para medir la competitividad urbana (ver las publicaciones de índices de competi-

tividad estatal y municipal entre 2006 y 2023). Por lo que se refiere al índice estatal, Jalisco pasó del lugar 16 en 2006 al lugar 4 en 2020 y desde ese momento se ha mantenido en los primeros puestos a nivel nacional en años recientes. Entre las diversas variables que explican este buen posicionamiento de Jalisco, cabe resaltar para los fines del sector CTI el rubro de innovación, ya que obtuvo el primer lugar nacional en el año 2022, pasando de la posición trece en 2014 a los primeros 3 lugares en los últimos años. Este dato muestra, sin duda, un avance importante en la creación de un ecosistema propicio para la innovación y el desarrollo tecnológico. Por otra parte, Jalisco se distingue como la entidad con mayor número de investigadores adscritos al SNII, después de la Ciudad de México, con un número de 2 587 miembros. Sin embargo, queda como un punto crítico en este proceso la formación de capital humano, dado que Jalisco se encuentra en 9.º lugar a nivel nacional en cuanto al número de programas de estudio asociados con tecnologías disruptivas y más abajo en la proporción de egresados de programas de este tipo por millón de habitantes (Cabrero *et al.*, 2020).¹⁴

Por lo que se refiere al dato de competitividad metropolitana, la Zona Metropolitana de Guadalajara aparece entre los cinco primeros lugares, ocupando en 2021 el 2.º lugar y en 2022 el 3.º lugar nacional. Particularmente, en innovación destaca Guadalajara con la mayor tasa de solicitudes de patentes en el conjunto nacional de ciudades. Sin duda, otra fortaleza de la región.

Por último, otro tipo de análisis es el de las capacidades de innovación de las regiones y entidades federativas del país. Las capacidades de innovación son las cualidades clave para que un país o región sea capaz de insertarse en la sociedad y economía del conocimiento.¹⁵ De manera más concreta, se refiere a las capacidades de innovación de empresas, Gobiernos y sociedad en una entidad federativa en particular. Al respecto, los resultados del estudio referido que analiza trece indicadores por estado muestran que Jalisco se encuentra en las tres primeras entidades respecto a las capacidades de innovación de las empresas; entre

¹⁴ Cabe mencionar que la Universidad de Guadalajara se encuentra entre las nueve universidades nacionales que ofrecen más diversidad de programas doctorales relacionados con tecnologías disruptivas y entre las cinco universidades nacionales con este tipo de formación a nivel licenciatura. Además, en la formación a nivel de técnico superior universitario en estas temáticas, la Universidad Tecnológica de Jalisco es la cuarta universidad en el país por el tamaño de su oferta (ver Cabrero *et al.*, 2020).

¹⁵ El análisis de capacidades de innovación regional en México puede verse en Cabrero y De los Cobos (2021).

las 4 primeras entidades respecto a las capacidades de innovación de los Gobiernos estatal y municipales; y entre las 9 primeras entidades respecto a las capacidades de innovación social. En síntesis, Jalisco se encuentra, según el estudio referido, entre las primeras 5 entidades del país respecto a sus capacidades de innovación.

Integrando el conjunto de los elementos anteriores, tanto los niveles de competitividad regional como más específicamente las capacidades de innovación de la entidad, parecería claro que Jalisco tiene potencialmente todos los elementos para convertirse en un motor regional del conocimiento en el escenario de transición hacia el 2050, junto con entidades como la Ciudad de México, Nuevo León y Querétaro. Sin embargo, queda claro que esa posición potencial requiere de una agenda muy desarrollada de políticas públicas que se vayan desplegando en el corto, mediano y largo plazo.

Comentarios finales

Sin duda, el reto nacional para insertarse en la sociedad del conocimiento es enorme y México se encuentra en una situación frágil, como se ha visto a lo largo de esta reflexión. El trayecto hacia el 2050 irá marginando a países que no sean capaces de insertarse en el bloque de países de alto aprendizaje, que avancen de forma sostenida en las capacidades de generar conocimiento, adaptarse al cambio tecnológico, desplegar habilidades para la innovación y fortalecer el talento humano de sus sociedades. Las tendencias inerciales que se observan y que se proyectan en nuestro país no permitirían esa transición. Parecería que el “éxito” como país emergente manufacturero, con mano de obra accesible y con capacidad de exportación, nos impide ver el cambio en las variables clave del mundo que inicia. Es claro que México debe corregir tendencias urgentemente y construir una agenda de políticas públicas asociadas a la ciencia, tecnología e innovación, que ya son y cada vez más serán las palancas para el desarrollo, el progreso y el bienestar social. La infraestructura nacional, que se refiere a las universidades, centros de investigación, empresas innovadoras y capital humano altamente calificado, constituye una plataforma muy importante. Buena parte de los ingredientes necesarios están ahí; sin embargo, están fragmentados, desarticulados y con una ausencia de proyecto nacional, sin una agenda de políticas públicas clara y sin visión de futuro.

La construcción de un proyecto nacional para la inserción en la sociedad y economía basadas en el conocimiento tomará tiempo y este es un recurso escaso en el mundo de hoy. Se requiere mucho diálogo, una visión de largo plazo (muy ausente en México), reformas institucionales diversas, concentrarse en la calidad de la educación y formación de capital humano altamente calificado, e identificar las áreas de oportunidad que cada sector de actividad, región y ciudad puede desarrollar para encontrar un lugar viable en la reconfiguración actual.

Estos retos se reproducen a nivel de las regiones. Las entidades federativas ya están sufriendo y sufrirán más un reacomodo en las próximas décadas. Permanecer en la inercia parecería la peor estrategia. En ese sentido, Jalisco, que hoy ocupa un lugar importante como potencial motor de la transición nacional y con perspectivas para convertirse en un sistema regional de innovación, corre el riesgo de mantener la inercia y perder áreas de oportunidad. Si bien su posición es destacada, todo dependerá de la agenda de políticas públicas de conocimiento e innovación que sea capaz de desplegar en los próximos años. La articulación de actores en torno a un proyecto regional claro y de largo plazo, la promoción de un ecosistema orientado a la innovación y el cambio tecnológico y educativo serán palancas clave para los próximos 30 años. Este reto pasa por resolver un dilema complejo, ¿están los actores locales, políticos, empresariales, sociales y académicos dispuestos a construir una agenda de futuro más allá de sus diferencias e intereses de corto plazo? La experiencia internacional nos muestra que los países y regiones que fueron capaces de establecer ese acuerdo son los ejemplos de países que avanzan en la agenda del progreso en el nuevo entorno mundial.

Referencias

- BELL, D. (1973). *The coming post-industrial society: A venture in social forecasting*. Basic Books.
- CABRERO, E., Carreón, V. y Guajardo, M. (2020). *México frente a la sociedad del conocimiento. La difícil transición*. Siglo XXI Editores/CIDE.
- CABRERO, E., Valadés, D. y López, S. (2006). *El diseño institucional de la política de ciencia y tecnología en México*. UNAM-CIDE.
- CABRERO, E. y De los Cobos, P. (2021). *Las capacidades de innovación regional como elemento clave en la construcción de un federalismo responsable* [Documento de trabajo]. Konrad Adenauer Stiftung/CIDE.

- CANALES, A. (2011). *La política científica y tecnológica en México*. M. A. Porrúa/SES/IIISUE/UNAM.
- CÁRDENAS, S., Cabrero, E. y Arellano, D. (2012). *La difícil vinculación universidad-empresa en México. ¿Hacia la construcción de la triple hélice?* CIDE.
- CASTELLS, M. (1997). *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Alianza Editorial.
- Conacyt. (s.f.). *Informe del estado general de la ciencia, tecnología e información*. <https://www.siicyt.gob.mx/index.php/transparencia/informes-conacyt/informe-general-del-estado-de-la-ciencia-tecnologia-e-innovacion>
- Conacyt. (2013). *Agenda de innovación de Jalisco*. Conacyt/Gobierno de la República.
- Conacyt. (2017). *Resultados y casos de éxito del PEI*. Conacyt/Gobierno de la República.
- Conacyt. (2020). *Informe general del estado de la ciencia, tecnología e innovación*. Conacyt/Gobierno de México. Conacyt/Gobierno de México. <https://www.siicyt.gob.mx/index.php/transparencia/informes-conacyt/informe-general-del-estado-de-la-ciencia-tecnologia-e-innovacion/informe-general-2020-1/4987-informe-general-2020/file>
- CHRISTENSEN, C., Ojomo, E. y Dillon, K. (2019). *La paradoja de la prosperidad. Cómo la innovación puede sacar a las naciones de la pobreza*. HarperCollins.
- DRUCKER, P. (1969). *The age of discontinuity: Guidelines to our changing society*. Harper & Row Publishers.
- ELIASSON, G. (2000). La política industrial, los bloques de competencia y la función de la ciencia en el desarrollo económico. Una teoría institucional de la política industrial. En *La administración del conocimiento en la sociedad del aprendizaje*. OCDE/Mayol Ediciones.
- ETZKOWITZ, H. (2008). *The triple helix: University-industry-government innovation in action*. Routledge.
- ETZKOWITZ, H. y Leydesdorff, L. (1997). *Universities and the global knowledge economy: A triple helix of university-industry-government relations*. Cassel Academic.
- HARARI, Y. N. (2019). *21 lecciones para el siglo XXI*. Debate.
- INNERARITY, D. (2011). *La democracia del conocimiento: Por una sociedad inteligente*. Espasa Libros.
- IMCO. (2006-2023). *Índices de competitividad estatal y urbana*.
- KAHN, H. y Wiener, A. (1967). *The Year 2000: A framework for speculation on the next thirty-three years*. Macmillan.
- LICHA, I. (2000). *Importancia del método de escenarios para la gerencia social*. En *La construcción de escenarios: herramientas de la gerencia social*. Indes. <http://ibcm.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2018/04/Licha-2000.pdf>.

- LÓPEZ, J. R. (2018). *La gran transición: Retos y oportunidades del cambio tecnológico exponencial*. FCE.
- LOYOLA, R. y Zubieta, J. (2020). *Vaivenes entre innovación y ciencia. La política de CTI en México 2012-2018*. UNAM.
- MAZZUCATO, M. (2019). *El Estado emprendedor. La oposición público vs. privado y sus mitos*. RBA.
- NOVEK, B. (2017). *Ciudadanos inteligentes, Estado más inteligente. Las tecnologías del conocimiento y el futuro de gobernar*. CIDE.
- OCDE. (2000). *La administración del conocimiento en la sociedad del aprendizaje*.
- OCDE. (2011). *Regions and innovation policy. OCDE Reviews of regional innovation*.
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264097803-en>
- OCDE. (2015). *Frascati manual 2025: guidelines for collecting and reporting data on research and experimental development*.
- OCDE. (2016). *Getting skills right: assessing and anticipating changing skills needs*.
- STIGLITZ, J. y Greenwald, B. (2014). *La creación de una sociedad del aprendizaje*. Ediciones Culturales Paidós.
- VALDERRAMA, B. (2021). *360 grados. Una visión panorámica de la política científica en México 1985-2019*. M. A. Porrúa.
- WILSON, I. (1998). *Mental maps of the future: An intuitive logics approach to scenarios*. En L. Fahey y R. M. Randall (eds.), *Learning from the future. Competitive foresights scenarios*. John Wiley and Sons.

Desafíos, escenarios y trayectorias de la innovación

— Claudia Díaz

Introducción

En el libro *Prometeo desencadenado. El cambio tecnológico y el desarrollo industrial en Europa occidental*, David S. Landes (1969) presenta una magistral reconstrucción histórica que explica por qué Europa fue la primera región en alcanzar la industrialización, así como el rol fundamental que tiene la tecnología e innovación en el desarrollo económico. Asimismo, evidencia cómo la enorme transformación en las nuevas tecnologías y modos de producción en la Revolución Industrial llevaron a inéditas formas de organización del trabajo cuya explicación está asociada a la articulación de cambios en el orden social, diferencias culturales, institucionales e intelectuales que favorecen el cambio. Tres reflexiones emergen de su planteamiento: la primera; a pesar de sus dificultades, el análisis histórico tiene cimientos indiscutibles e indispensables para la comprensión de los cambios ocurridos, pero también para la proyección de los futuros deseables que, además, solo en casos extraordinarios se presentan como rupturas a las trayectorias y patrones de dependencia; la segunda, que el cambio tecnológico, el conocimiento científico y la innovación están en la base de la transformación industrial; y la tercera, que hay factores, que se han considerado escasamente en los modelos económicos ortodoxos, que pueden explicar —al menos parcialmente— por qué algunos países son capaces de alentar patrones de desarrollo industrial a través de la tecnología, mientras otras economías permanecen estancadas o bien, como lo plantearon Archibugi y Coco (2004) se posicionan en el extremo final del espectro (*falling behind*), y muestran escasas habilidades para avanzar.

Algunos de estos factores son precisamente las diferencias culturales, institucionales, sociales, idiosincráticas, políticas, entre otras. El desarrollo de la ciencia en México, si bien tiene antecedentes relevantes desde el siglo XIX, se empieza a impulsar más sistemáticamente en

la primera mitad del siglo XX, con iniciativas más evidentes entre las décadas de los treinta y los setenta. Sin embargo, es hasta 1970, con la creación del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología (Conahcyt), y la integración del primer plan de largo plazo para fomentar el sector de ciencia y tecnología que hay un proceso de institucionalización para promover el desarrollo científico desde el gobierno (Casas *et al.*, 2003). En esa época el énfasis central estaba orientado a la promoción de la ciencia, como sucedía en otras latitudes. Este proceso de evolución estuvo respaldado por las tendencias que se identificaban en esas décadas en diversos países, principalmente los europeos y Estados Unidos.

Un análisis del campo plantea que en los sesenta se alentó de manera relevante el desarrollo de la ciencia, pero esta se definía de manera amplia, lo que permitía integrar a la tecnología e incluso a la innovación. La prevalencia de la ciencia empieza a disminuir hasta ser solo parte de los ingredientes para la innovación en la década de los setenta. Entre los setenta y ochenta ya se identificaba una diversidad de términos que incluían la ciencia, la tecnología, la innovación, la ingeniería, la investigación y desarrollo (I+D) entre los más importantes. En los noventa, los estudios, particularmente sobre políticas, se orientan a la innovación, pero incluyen aspectos de la ciencia y la tecnología (Martin, 2012; Martin *et al.*, 2012).

En la década de 1950 se identifican las primeras propuestas que clasifican las medidas y rutas planeadas para el desarrollo de la ciencia y tecnología. Se identifica lo que posteriormente se conoce como perspectivas lineales, donde resalta, en un primer momento, el enfoque orientado a promover la oferta, centrado en el desarrollo de capacidades de ciencia y tecnología (CyT), recursos humanos, conocimiento, infraestructura y servicios. En esta misma línea emerge el enfoque orientado a promover la demanda por CyT. Martin (2012) señala que la primera fase de regulaciones gubernamentales estuvo dominada por la política científica, entre los cincuenta y sesenta. En una segunda fase se puede identificar un modelo más interactivo en el marco de la economía evolutiva, de los setenta a los ochenta. En una tercera fase, a partir de los noventa, identifica una política de innovación explícita que integra en cierta medida a la ciencia y la tecnología. A nivel nacional, estas políticas e incentivos se van adoptando y adaptando tardíamente. Dutrénit y Natera (2017) señalan que en México y diversos países de América Latina, el enfoque de la oferta domina entre los cincuenta y ochenta, orientado a generar capacidades científicas. El enfoque de la demanda dirigido al

desarrollo tecnológico predominó de los ochenta hasta el 2000. Mientras que el enfoque sistémico centrado en la competitividad y la innovación empresarial se empieza a impulsar a partir de los 2000. Actualmente, se han puesto sobre la mesa diversidad de enfoques para impulsar la innovación social o para la base de la pirámide, a partir de las perspectivas poscompetitivas (Vasen, 2016), las políticas orientadas por misión (Robinson y Mazzucato, 2019), las políticas para la transformación del sistema (Grillitsch *et al.*, 2019; Diercks *et al.*, 2019) entre otras. Estas dinámicas permiten comprender tanto los logros en la innovación como las políticas que la alientan, esto es, el contexto de incentivos y regulaciones que articulan los resultados en la materia.

El interés por la innovación tecnológica y las políticas e incentivos para impulsarla han evolucionado en las últimas décadas, lo que ha generado una coexistencia de enfoques con resultados diversos y quizá inconsistentes. La innovación es esencial tanto para los interesados en “acelerar o sostener el ritmo de crecimiento económico” en los diversos países, pero también para cambiar la dinámica del “progreso económico o concentrar su atención en la mejora del medio ambiente” (Freeman, 1974, p. 20). Desde los inicios de la economía de la innovación se evidenció el papel de la innovación tanto para el desarrollo económico como para la generación de beneficios sociales, o para resolver problemas de gran calado. Otro autor clásico del campo señala que en la década de los ochenta y noventa se posicionan dos perspectivas para explicar el vínculo entre tecnología y crecimiento económico, la perspectiva neoclásica y la neo-schumpeteriana, que posteriormente se configura en lo que se denomina economía evolutiva. Estos enfoques coinciden en enfatizar la relevancia de la innovación para el crecimiento de la economía (Verspagen, 2006). En este marco, la innovación tiene una tarea o fin mucho más específico que los enfoques previos basados en la ciencia; cambiar el desempeño económico, alentar el crecimiento, resolver problemas cruciales en una sociedad, entre otros.

En la actualidad, se identifican instrumentos para alentar lo que se llama innovación para el desarrollo social e innovación inclusiva para resolver problemas locales (Van der Have y Rubalcaba, 2016). En conjunto, se conocen como políticas poscompetitivas (Vasen, 2016) porque ponen en el centro el valor social de la investigación (Wallace y Rafols, 2015), y han implicado ciertos virajes en algunos países con relación a las metas que se persiguen. Un enfoque adicional más reciente, es el orientado a la transformación amplia del sistema de ciencia, tecnología

e innovación en su conjunto, para la transición hacia sociedades más sustentables, con crecimiento económico y generadoras de beneficios sociales (Grillitsch *et al.*, 2019). A pesar de los avances, la evidencia muestra de manera consistente que siguen prevaleciendo viejos problemas, como las fallas de mercado y sistémicas, que tendrán que atenderse en los años por venir.

En este marco de enfoques diversos con concepciones particulares para conceptualizar la innovación y, por lo tanto, sus metas y fines, el objetivo de este ensayo es presentar una exploración prospectiva sobre los escenarios futuros de la innovación tecnológica en el desarrollo de Jalisco. El punto de llegada es el 2050, y el ensayo imagina futuros para avizorar caminos que permitan identificar las perspectivas más adecuadas en función de las metas perseguidas. Martínez señala en el caso de la prospectiva que “hay un consenso consolidado de que la prospectiva tecnológica debe estar dirigida a la acción y a la definición de prioridades, con un enfoque preventivo y de anticipación de los problemas: no se trata de un estudio académico” (2018, p. 229).

El análisis que se presenta, aun cuando parte de un diagnóstico, no integra las diferentes metodologías de la prospectiva estratégica. El ensayo está integrado bajo la siguiente estructura:

1. La introducción en donde se plantea el objetivo, los enfoques analíticos que operan como supuestos para el análisis prospectivo, y los lineamientos de procedimiento.
2. El diagnóstico somero que lleva a seleccionar los problemas críticos.
3. Los escenarios futuros que incluyen el tendencial, el catastrófico y el optimista.
4. Las conclusiones y recomendaciones que, desde los diversos enfoques presentados, definen actividades específicas para orientar los esfuerzos en el camino seleccionado.

Problemas críticos de la CTI en Jalisco

El diagnóstico sobre ciencia, tecnología e innovación del proyecto Jalisco a Futuro (JAF) destaca como parte de los principales problemas y asuntos relevantes, que la política se enfoca a la innovación y desarrollo a través del emprendimiento y la competitividad y deja de lado la resolución de problemas públicos a través de la innovación social. Entre los asuntos relevantes el diagnóstico identifica: “a) Descentralización de los

programas, apoyos y capacitaciones; b) Baja inversión pública estatal, sector con recortes por pandemia; c) Fomento de la investigación pública y privada y; d) Débil y escasa vinculación con sector privado e internacional” (Juárez, 2023, p. 13). Estos problemas se enfrentan también a nivel nacional, y aun cuando Jalisco ha tenido avances indiscutibles, que se evidencian desde los programas definidos a partir del 2001, existen todavía problemas críticos que de no resolverse pueden socavar el desempeño general en innovación tecnológica, y el impacto de esta en el desarrollo económico y la producción de beneficios sociales.

Algunas de las características y logros de la CTI en Jalisco se asocian a los instrumentos de política definidos en el periodo 2018-2024, y las capacidades desarrolladas en los periodos previos, particularmente desde los 2000. En la actualidad, Jalisco, frente al enorme problema de concentración de capacidades en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), ha impulsado la creación de la Red de Centros de Innovación y Emprendimiento de Jalisco (REDI) que al 2022 eran nueve, siete de los cuales se encuentran fuera de la zona central (Juárez, 2023). El propósito de estos centros es impulsar el emprendimiento innovador y, por lo tanto, la competitividad a lo largo y ancho del estado, con el propósito de fortalecer el crecimiento económico de las regiones.

La política de ciencia y tecnología en el estado de Jalisco está orientada a promover las innovaciones e impulsar el desarrollo emprendedor. El Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco 2018-2024, visión 2030 incorpora a la ciencia, tecnología e innovación en el eje 6.3 Desarrollo económico, por lo que hay una continuidad con las visiones gubernamentales previas donde se concibe a la CTI como un elemento detonador del progreso económico y social. Sin embargo, es notable que no se incluye en lo que se define como 6.6 Temáticas transversales, cuando los enfoques actuales enfatizan el papel fundamental de la CTI en diversos ámbitos y problemas de la vida pública y social, como la salud, la educación, la sustentabilidad, el problema del agua, entre otros. Algunos de los programas más relevantes impulsados en esta administración son: los Centros regionales de innovación, los Centros de innovación inteligencia artificial, el Hub biotecnológico, y la Plataforma de innovación abierta (PLAI). Además de los programas ampliamente conocidos Campus Party, Talent Land, Epicentro Festival de Innovación, el Congreso Internacional de Ciudades Inteligentes, Smart Cities, y la Ciudad Creativa Digital como proyecto de largo aliento.

El diagnóstico somero de las actividades de CTI en el estado de Jalisco muestra un panorama de claroscuros; importantes avances, pero también cuellos de botella que hacen difícil mantener una consolidación sistemática. Uno de los más evidentes es que, a pesar de partir de un enfoque de políticas e incentivos sistémico, los resultados se centran en el fortalecimiento de capacidades. Las metas que se persiguen eluden la evaluación del impacto. A continuación, se describe un conjunto de indicadores que dan cuenta de los avances de la CTI en el estado en los últimos años.

El presupuesto destinado a las actividades de CTI, a partir del 2001, ha tenido importantes incrementos. En el 2001 se destinaba el 0.07 % al gasto total estatal en CTI como porcentaje del producto estatal bruto, en el 2006 se incrementa al 0.15 %, en el 2012 al 0.37 %, en el 2018 al .7 % y en el 2022 al .93 %, lo cual sugiere un cierto compromiso de los diversos gobiernos hacia la promoción de estas actividades (MIDE, 2023a). Sin embargo, con la reducción de los fondos concurrentes y la cada vez menor asignación federal para los estados, esta tendencia positiva puede tener un decremento importante en el estado, a menos que se tomen medidas específicas para reemplazar tales recursos.

Adicional al presupuesto estatal para la CTI, un indicador que ha tenido altas y bajas es el referido a los fondos concurrentes a los que aporta el estado. Se plantea en el Monitoreo de Indicadores de Desarrollo (MIDE) Jalisco, que en 2006 se obtuvieron 886 millones pesos, esta cifra se duplicó para el 2010 llegando a 1 762.6 millones, en el 2016 baja a 940 y en el 2022 a 153.25 millones de pesos corrientes. En el 2021 y 2022 se tuvieron las mayores reducciones debido a la pandemia (MIDE, 2023b). En ese ámbito, los datos evidencian una constante disminución de aportaciones adicionales a las del estado asociadas a dos fenómenos principalmente: el primero, la pandemia generada por la covid-19 que implicó un enorme recorte de recursos al sector de CTI. El segundo, la suspensión temporal y desaparición de programas federales, por ejemplo, el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Entidades Federativas que no se asignó en el 2020, y los Fondos Mixtos (FOMIX), el Programa de Estímulos a la Innovación y el Programa de Software (Juárez, 2023), del cual Jalisco era un beneficiario muy importante (Díaz, 2019; 2010).

La propiedad intelectual es otra de las capacidades que se han alentado a través de diversos programas e incentivos del gobierno del estado de Jalisco a lo largo de los años. Por ejemplo, el número de proyectos apoyados para la creación y registro de la propiedad intelectual en el estado

se redujo del 2017 al 2022. En el 2017 se apoyaron 190 proyectos; en el 2018, el más alto del periodo, se financiaron 247; para el 2022 solamente 153 (MIDE, 2023c). A pesar de esta disminución, Jalisco ocupa el segundo lugar nacional (solo después de la Ciudad de México) con relación al número total de registros en el Instituto Mexicano de la Propiedad Intelectual (IMPI) para el 2021, que incluye patentes, diseños industriales, entre otros. En relación con el número de solicitudes de patentes, Jalisco tiene el primer lugar nacional, con un total para el 2022 de 227, lo que representa el 20.32 % (Juárez, 2023, p. 164). Adicionalmente, se observa un crecimiento sistemático de las solicitudes de patente desde el 2010 con un 14.1 %, y hasta el 2021 con 27.02 % (MIDE, 2023d). Estos indicadores muestran tanto la creación de capacidades como la intención de proteger el conocimiento con posibilidades de aplicación industrial y comercialización. Sin embargo, el espacio entre la solicitud de patentes y la comercialización es amplio y espinoso, se le ha denominado “El valle de la muerte”, ya que no implica necesariamente que el final del camino lleve efectivamente a una innovación con éxito de mercado o generadora de beneficios sociales.

La participación de Jalisco en el Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII) resulta relevante para la innovación por diversas razones, una de ellas es que el estado de Jalisco plantea como un reto central, proveer de talento humano altamente calificado a las empresas y organizaciones que lo requieran. En ese terreno, el diagnóstico Jalisco hoy, describe que entre el 2015 y el 2021 el estado casi duplicó el número de investigadores en el SNII pasando de 1 191 a 2 040. La Universidad de Guadalajara (UdeG), como la institución de educación superior más grande y antigua del estado, tiene el liderazgo con el 73 %. A pesar de este importante crecimiento, si se observan los indicadores de MIDE Jalisco, existe una reducción de integrantes del SNII por cada mil personas de la población económicamente activa (PEA), en el 2018 se contabilizaron .57 integrantes, mientras que, en el 2022, solamente .43. La meta definida para 2024 es de .66 (MIDE, 2023b).

Asimismo, una de las debilidades más importantes es la distribución de los investigadores de alto nivel en los campos de conocimiento, el 40 % se concentra en ciencias sociales y humanidades, en áreas como biotecnología y ciencias agropecuarias solo el 11 % y 14 % respectivamente, en las ingenierías, 9 % en ciencias físico-matemáticas, y 17 % en medicina y ciencias de la conducta (Juárez, 2023). Esta distribución evidencia los problemas actuales y futuros en el ámbito de los recursos humanos

de alto nivel que no necesariamente se corresponden con los sectores estratégicos identificados en Jalisco: agroalimentario, biotecnología, industrias creativas digitales y tecnologías de información y comunicación (CUCEA, 2021). El sector más fuerte sería el orientado a la salud, ya que un 17 % de los SNII atiende este sector.

Este sintético acercamiento a los indicadores asociados a la innovación tecnológica en Jalisco muestra avances y retos para el futuro, que coinciden en buena medida con los presentados en el propio diagnóstico del Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2018-2024. Los esfuerzos definidos en las diversas administraciones han creado capacidades y construido regulaciones e incentivos que han alentado un crecimiento de las capacidades en CTI a través de políticas directas e indirectas, que impulsan la consolidación del sistema de innovación. Sin embargo, hay puntos ciegos que no se intuyen y tratan de atender, pero que requieren información más detallada y compleja que permita caracterizar en su profundidad los problemas. En este contexto se identifican los siguientes problemas críticos que, aun cuando no son los únicos, se seleccionan porque pueden producir obstáculos en el corto, mediano y largo plazo.

El primer problema que se bosqueja es sobre el impacto de la CTI. La innovación tecnológica para el desarrollo económico y social se valora por los problemas que resuelve en los diversos ámbitos de la vida pública. La evidencia refiere, en general, una relevante generación de capacidades de CTI, sin embargo, hay un impacto relativo a través de la creación de soluciones para la salud, el desarrollo económico, la educación, la sustentabilidad, la desigualdad, entre otros (Díaz, 2019). Si bien tenemos instrumentos de estimación limitados, los reportes del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) muestran un panorama contrastante. Jalisco ha mejorado su competitividad a nivel nacional en los últimos años. En el 2012 ocupaba el lugar trece, y en el 2022 logra posicionarse en el lugar cinco, aunque aún por debajo de estados como Coahuila y Querétaro. En relación con el porcentaje de la población sin acceso a instituciones de salud, la situación ha empeorado, del 24 % en el 2012 que no tenía acceso, para el 2022 llega al 56 % (IMCO, s.f.). Otro ámbito donde es difícil observar el impacto, a pesar de la enorme relación que tienen, es la educación y particularmente la educación superior. La escasez de oportunidades en las instituciones de educación superior (IES) en Jalisco y el país, genera que el creciente número de egresados de posgrado estén subempleados, porque no hay lugar en las IES, en las empresas y el gobierno. La falta relativa de impacto de la CTI, y de la in-

novación tecnológica en particular, es una característica del sistema de ciencia, tecnología e innovación, tanto a nivel federal como estatal. Una posible causa puede encontrarse en la dependencia de la trayectoria, esto es, las políticas, programas e incentivos se han diseñado históricamente para fortalecer la oferta de CTI lo que, a pesar de los cambios en la política de CTI de Jalisco, ha tenido escasos resultados. Otro elemento que pudiera explicar esta situación tiene que ver con las dificultades para articular el diseño y la implementación de la política de CTI con otras políticas públicas que atienden problemas en donde la ciencia juega un papel central. En este punto, el problema es la complejidad en la gestión pública, lo que dificulta impulsar políticas transversales y transexenales. Finalmente, otro factor que puede estar detrás de este problema es la dificultad de la vinculación entre los diversos actores implicados en la resolución de los problemas, en términos llanos nos referimos a la vinculación empresa-universidad-gobierno-sociedad.

Un segundo problema crítico es, que, a pesar del incremento sistemático de solicitudes de patentes en Jalisco, es difícil estimar el número de innovaciones y el que tienen en las empresas del estado. Por un lado, las solicitudes de patentes muestran capacidades, pero no sabemos quiénes son los beneficiarios de esas capacidades. Por otro lado, hay un problema importante de falta de talento humano altamente calificado, los mismos datos del Índice de Competitividad Internacional del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) revelan que no ha habido un crecimiento del personal altamente calificado, estimado como el porcentaje de la población con veinticinco años o más que cuenta con educación superior, normal o técnica en Jalisco. En el 2012 era el 26 %, para el 2014 disminuye al 14.25 %, en el 2016 llega al 18.9 %, y en el 2022 llega al 27 % (IMCO, s.f.). Adicionalmente, los datos del SNII revelan la desarticulación entre vocaciones regionales y especialidades de los investigadores de Jalisco. Datos preliminares evidencian que el problema es crítico y muy complejo. Jalisco es líder a nivel nacional en solicitudes de patentes, con 227 en el 2022. Sin embargo, y como parámetro de referencia, en el 2020 solo se otorgaron 28 patentes en el IMPI del total de solicitudes (IMPI, 2022). En el otro lado de la moneda, si consideramos las patentes otorgadas por el IMPI entre 1995 y 2020 tenemos un total de 444 mientras que hay evidencia que indica que, en el mismo periodo, se concedieron al menos 1 381 patentes en la United States Patent and Trademark Office (USTPO) donde han participado 666 inventores de Jalisco. Las principales empresas propietarias de este conocimiento son empresas multinacio-

nales, de las cuales las primeras cinco en orden de prioridad son: Intel Corporation con 277 patentes, Hewlett-Packard Company, tiene 173, International Business Machines Corporation, un total de 161, Continental Automotive Systems, Inc., tiene 135, y Oracle International Corporation, con 27. En un recuento general, el 74 % de los propietarios son de Estados Unidos, el 3 % de otros países, y solamente en el 23 % de las patentes, los propietarios son mexicanos (Díaz y Aboites, 2023). Es de suponer que un fenómeno similar ocurre con las patentes otorgadas en el IMPI. La evidencia sugiere que las capacidades que se están creando están siendo aprovechadas principalmente por empresas extranjeras, que en general están interesadas en proteger el conocimiento que crean y definir barreras hacia la derrama de conocimientos en las localidades en que se insertan. Algunos posibles factores que causan este problema serían: los incentivos están orientados hacia la generación de capacidades, esto es, la producción de conocimiento codificado en patentes, y no hacia la transferencia y comercialización. La escasa vinculación universidad, empresa, gobierno se define como otro elemento que dificulta la comercialización del conocimiento, ya que los IES tienen incentivos para proteger, pero no para transferir. La debilidad de la cultura emprendedora es otro factor que explica potencialmente el problema, aun cuando Jalisco ha apostado a generar condiciones para alentar el emprendimiento innovador. En relación con el contexto institucional se carece de capital de riesgo para alentar los negocios a partir de la innovación tecnológica, y, por otro lado, las regulaciones son escasas para establecer condiciones equitativas a las empresas transnacionales, por lo que, dada la escasez de posiciones de alto nivel en las empresas nacionales, los ingenieros mexicanos altamente calificados son absorbidos por las empresas multinacionales (EMN). Otras investigaciones documentaron desde los noventa que el clúster de la electrónica generaba barreras para el aprovechamiento del conocimiento a nivel local (Palacios, 2003).

Un tercer problema crítico es la carencia de organismos autónomos y permanentes integrados por profesionales de carrera, que podemos identificar como la fragilidad en el diseño institucional. La falta de estos organismos puede estar asociada al voluntarismo en las decisiones y al cambio constante en los programas e instrumentos de la política de CTI que, en buena medida, tratan de alinearse con las directrices en boga e incorporan cierto lenguaje derivado de las propuestas de política de los organismos internacionales que no apoyan necesariamente la resolución de problemas de largo plazo a nivel local. Este tercer problema crítico

co puede incluso encontrarse en la base de los dos problemas previos. El impulso de la innovación tecnológica requiere contar con profesionales de carrera que atiendan problemas estructurales, y no que solo asuman directrices externas. Es importante ajustar los clústeres e incentivos de acuerdo con las necesidades de maduración de las empresas y organizaciones articuladas a la innovación. Estas tareas requieren bolsas de recursos comprometidas más allá del periodo de gobierno para atender los diferentes niveles de problemas. La vinculación con las IES del estado es esencial para atender esta necesidad.

Evolución y escenarios para la innovación al 2050

En el periodo de gobierno de 1995 al 2001, bajo la gestión del primer gobernador de la alternancia en Jalisco, Alberto Cárdenas Jiménez, se expide la Ley de Fomento a la Ciencia y la Tecnología el 6 de mayo del 2000. En esta misma ley se crea el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología del Estado de Jalisco (Coecytjal) (GEJ, 2000). Esta ley, de acuerdo con lo que plantea Francisco Medina (actual director del Coecytjal) fue la primera en su tipo en el país (Figueroa, 2019). Sin embargo, y aunque este fue un hito en la política de CTI y un logro definitivo en el impulso al desarrollo tecnológico en la entidad, las bases para el desarrollo de la industria de alta tecnología en Jalisco se van configurando con la llegada de las grandes transnacionales de la electrónica. Los orígenes del naciente clúster datan de la década de los sesenta y los setenta, a partir de las negociaciones de los gobiernos previos y los buenos oficios de la American Chamber of Commerce (Figueroa, 2019; Díaz, 2010; Palacios, 2003).

En el país, desde finales de los ochenta, empieza un viraje que lleva a impulsar la demanda por tecnología junto con la transferencia de esta, por lo que la fórmula ciencia y desarrollo tecnológico se vuelve central, aunque sin suficiente compromiso de los gobiernos federales por alentar la CTI. En el 2002, se aprueba en el país la Ley de Ciencia y Tecnología, y la innovación se incorpora a la dupla ciencia y tecnología. En esta ley se incluye una inicial visión sistémica y se definen las bases para promover el sistema nacional y los sistemas estatales de CTI. Adicionalmente, se propone la creación del Foro Consultivo de Ciencia y Tecnología (FCCyT) que integra la participación de investigadores, academias científicas y empresarios a la toma de decisiones y seguimiento

de la CTI en el país. Si bien el compromiso económico gubernamental no se cumplió según lo establecido en la ley, hubo un crecimiento importante de los recursos humanos altamente calificados, una mayor participación de la comunidad científica, y un esfuerzo de monitorear los resultados y ajustar los programas e incentivos para mejorarlos. Otro actor relevante que emerge a finales de los noventa, y cuya presencia nacional se va fortaleciendo en las décadas de este siglo, es La Red Nacional de Consejos y Organismos Estatales de Ciencia y Tecnología (REDNACECYT). Se crea como Asociación Civil a finales de 1998 (REDNACECYT, 2023).

La coincidencia de los cambios hacia la ciencia, el desarrollo tecnológico y la innovación entre el nivel federal y estatal, del año 2000 al 2012 y con cierta continuidad hasta el 2018, llevaron –en buena medida– a una articulación que permitió el incremento sostenido de capacidades de innovación para sectores industriales específicos en Jalisco, como el de software, y las industrias digitales. A nivel nacional, el conjunto de programas y organismos creados permitieron también alentar la innovación, por ejemplo el Instituto Nacional del Emprendedor, (INADEM) el Fondo para las pequeñas y medianas empresas (pymes), Promexico¹, mientras a nivel estatal el Coecytjal siguió impulsando el sistema de CTI con el apoyo de organizaciones como el Instituto Jalisciense de Tecnologías de Información (Ijalti), la empresa integradora Aportia, la Cámara para el Desarrollo de la Industria Electrónica (Cadelec), el Fondo Jalisco (Fojal), el Instituto Jalisciense del Emprendedor (IJALDEM), entre otras.

Asimismo, en los últimos veinte años Jalisco ha experimentado avances y retrocesos en la CTI, quizá uno de los aspectos en el trasfondo de los resultados contrastantes es la ineludible tensión entre el corto y el largo plazo. Mientras los políticos requieren evidenciar con rapidez lo que hacen, la ciencia y el desarrollo tecnológico, y en particular la innovación, transita un camino plagado de incertidumbres cuyo impacto se ve poco y principalmente en el largo plazo. Sin embargo, la cuarentena derivada de la covid-19 puso sobre la mesa la trascendencia de la ciencia básica, el desarrollo tecnológico y por supuesto, la innovación. La capacidad de generar soluciones fue vertiginosa y la vinculación entre el gobierno, la sociedad, la academia y las empresas fue evidente. La lección que dejan

¹ ProMéxico es un fideicomiso integrado como entidad paraestatal del gobierno federal comandado por la Secretaría de Economía, el cual estuvo en funciones del 13 de junio del 2007 hasta el 1 de marzo del 2019. Este organismo estaba orientado a promover la inversión, las exportaciones y la internacionalización de las empresas mexicanas. Fuente: <https://www.gob.mx/se/articulos/promexico-te-ayuda-a-exportar-142133?idiom=es>, y <https://es.wikipedia.org/wiki/ProM%C3%A9xico>

estos aciagos tiempos que vivimos, es el urgente e ineludible reconocimiento de que la CTI tendrá un rol indiscutible en los años por venir.

Escenario pesimista

El gobierno federal ha estado dominado por el partido que llegó al poder desde el 2018, por lo que su visión de la economía y la CTI ha prevalecido ya por 32 años. La innovación tecnológica ha dado paso a la innovación para el beneficio social y se ha priorizado, como mecanismo ideológico, la relevancia de los saberes ancestrales y la crítica al conocimiento experto. En el ámbito estatal, Jalisco estuvo gobernado por este partido del 2024 al 2032, la alternancia siguió en los dos sexenios siguientes, del 2038 al 2050, pero las bases institucionales que se construyeron para la CTI se fragilizaron intensamente por lo que hubo una enorme migración de las empresas de alta tecnología tanto mexicanas como transnacionales. Esto ocurrió a pesar de los efectos positivos del nearshoring que iniciaron a mediados del 2023, pero que se diluyeron por la creciente incertidumbre para la inversión extranjera directa (IED), la multiplicación de la extorsión, la inseguridad con la consecuente violencia rampante, y el acoso gubernamental al sector privado.

A partir de mayo del 2023 entró en vigor una nueva ley para regular las actividades de CTI, la Ley General de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, la cual ha regulado desde entonces estas actividades sin modificaciones. Esa ley excluyó a los académicos, científicos e investigadores del país de la participación para la toma de decisiones, y la definición de la política en la materia. Por otro lado, incluyó a la Secretaría de Marina-Armada de México (Semar) y a la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena). Asimismo, desde la aprobación de esa ley, la innovación tecnológica y el emprendimiento desaparecieron como objeto de interés en los asuntos públicos (Conahcyt, s.f.).

Uno de los cambios que afectó la tendencia incremental de la capacidad de innovación en Jalisco, medida por el número de solicitudes de patentes, fue la determinación de que el nuevo Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología (Conahcyt) sería copropietario de las patentes donde hubiera recursos públicos. Esta situación generó un enorme retraso administrativo y una declinación del 70 % en el número de solicitudes del estado, ya que la nueva ley estatal de CTI de Jalisco se hizo a imagen y semejanza de la federal, aun cuando hubo ajustes de los gobiernos posteriores. Otro impacto relevante en el estado de Jalisco

co, a partir de los cambios a las leyes, fue el incremento de la migración de personal altamente calificado. Los investigadores del Centro de Investigación y Estudios en Antropología Social (CIESAS) y el Centro de Investigación y Asistencia Tecnológica de Jalisco (CIATEJ), así como los del Centro de Investigación y Estudios Avanzados (Cinvestav) se convirtieron en servidores públicos por lo que, además de amplios recortes al personal, el trabajo de los pocos que quedaron se orientó a justificar la pertinencia de las decisiones gubernamentales en los dos ámbitos de gobierno. Adicionalmente, los ingenieros y científicos encontraron enormes oportunidades en el extranjero a través de las empresas multinacionales que estaban en Jalisco, y cuando la mayoría de estas decidió cambiar sus instalaciones, buena parte de ellos se fueron como personal de la empresa, u obtuvieron otras oportunidades. Esta situación no se ha podido revertir y se calcula que llevará al menos una década más volver a una situación similar a la que había en CTI en el 2024, cuando Jalisco encabezaba iniciativas como la Ciudad Creativa Digital (CCD).

En este contexto, las últimas iniciativas impulsadas se convirtieron en elefantes blancos o desaparecieron. La infraestructura creada para CCD se convirtió en un espacio para el partido político dominante, y otra parte está orientado a hacer tianguis permanentes con muestras de artesanías del estado de Jalisco y de otros lugares representativos del país. La falta de mantenimiento ha llevado a que los edificios estén muy deteriorados, sin embargo, es un área visitada por turistas nacionales y extranjeros. Asimismo, desapareció el Hub biotecnológico por falta de financiamiento y decisiones de los gobiernos posteriores, y de los Centros Regionales de Innovación solo queda el que está en la ZMG, auspiciado con recursos de la UdeG. El único programa que permaneció fue PLAI, que se transformó en la Plataforma de Innovación Social Abierta para la Pobreza, que se convirtió en un espacio de capacitación extracurricular, similar al programa Pilares del sexenio 2018-2024 en la Ciudad de México. Este programa se ha replicado a nivel nacional.

Otros organismos, que en su tiempo habían sido eje de la CTI en Jalisco, desaparecieron porque del 2024 al 2038 hubo una reducción de recursos en la administración pública federal y en la estatal para estas actividades, ya que no se consideraron esenciales. Algunos de ellos fueron el Coecytjal y Fojal que habían sido claves para impulsar la innovación tecnológica y el emprendimiento innovador.

El gobierno estatal consideró que sus actividades podrían ser asumidas por la Secretaría, ya que se duplicaban funciones, y el financia-

miento a empresas privadas se consideró que estaba fuera del enfoque impulsado por las leyes de CTI, tanto federales como estatales. Los nuevos gobiernos trataron de revertir esta situación, pero no lograron la mayoría en el congreso, por lo que solo pudieron hacer algunas adhesiones a la ley estatal para empezar la reconstrucción del sistema de CTI en el estado.

El enfoque de la política para la CTI, en concordancia con el federal y en contraposición a la trayectoria de la política jalisciense para la innovación, se centralizó y, por lo tanto, concentró la toma de decisiones. Las regiones de Jalisco fuera de la ZMG quedaron desprotegidas nuevamente por la falta de recursos para actividades de investigación y desarrollo tecnológico, la migración general (que incluía también a los recursos humanos altamente calificados), y la delincuencia organizada. Adicionalmente, los programas e instrumentos se centraron en fortalecer la oferta como ocurría en la década de los setenta y ochenta en el país, y en el mundo en los cincuenta y sesenta (Martin, 2012; Dutrénit y Natera, 2017), por lo que hubo un enorme retroceso, ya que además se estrecharon los programas federales y estatales de becas a estudiantes de posgrado y a investigadores de alto nivel. La UdeG, que es la institución estatal más grande en capacidades de ciencia y desarrollo tecnológico, ha incrementado el número de profesores de asignatura hasta un 85 % de su plantilla por la migración y reducción sistemática de su presupuesto. Los investigadores, científicos y tecnólogos desatienden sus actividades docentes porque trabajan fuera de la institución para complementar sus ingresos; esta situación ha impactado también la solicitud de patentes por parte de la universidad.

Los resultados de la CTI, al concluir el periodo de gobierno al 2050, son muy pobres. La situación no se ha podido revertir. En el 2023 Jalisco tenía el quinto lugar en competitividad respecto a otros estados, en el 2050 cayó por abajo del nivel que tenía en el 2012, que estaba en la posición trece (IMCO, s.f.), llegando hasta el lugar quince. Esto ocurrió porque los recursos se redujeron todavía más cuando en el 2028 vuelve a ganar la oposición al partido en el gobierno, y la fragilización de los programas, incentivos y condiciones para el desarrollo económico y la innovación. Como consecuencia de esto, el acceso de la población de Jalisco a instituciones de salud llegó a ser la más baja de la historia reciente, ya que solo un 25 % de los habitantes del estado tenía acceso, lo que afectó principalmente a las regiones más pobres del estado. A partir del 2050, el nuevo gobierno está tratando de revertir en alguna medida este

pobre desempeño que ha tenido consecuencias en el ámbito educativo, en la desigualdad, en el acceso a la salud, en la falta de cumplimiento de los acuerdos para la sustentabilidad ambiental, entre otros, pero no será una tarea fácil.

Escenario tendencial

En el 2023 se aprobó una nueva ley de ciencia y tecnología que cambió el conjunto de regulaciones y actores que participaban en la CTI, la Ley General de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación (LGHCTI). Este cambio llevó a una centralización y concentración en la toma de decisiones, así como a la desaparición de los programas e incentivos orientados a impulsar la innovación tecnológica, así como la vinculación entre universidad, empresa, sociedad y gobierno. Sin embargo, Jalisco ha logrado mantener su propia ley, en donde la innovación tecnológica se ha venido impulsando desde el 2001 con un conjunto de organismos encabezados por la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología (SICyT), el Coecytjal, el Fojal, entre otros. La reducción de recursos económicos y programas de nivel federal (como el Programa de Estímulos a la Innovación, y el Fondo Mixto Jalisco) tuvieron repercusiones importantes entre el 2024 y el 2030. Sin embargo, tanto los gobernadores que encabezaron el sector del 2024 al 2050, como los encargados de impulsar la CTI negociaron con las empresas del estado y buscaron fondos internacionales para mantener las metas y programas que impulsaban en Jalisco sectores como las industrias creativas digitales, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la biotecnología, la salud, y la industria agroalimentaria, entre las más importantes.

Los Centros Regionales de Innovación (CRI) han seguido operando con resultados contrastantes. En algunas regiones –como los Altos de Jalisco–, los CRI han tenido una incidencia importante para promover innovaciones incrementales (de proceso y de producto), así como los apoyos para capacitar a las micro y pequeñas empresas en las funciones administrativas básicas. El Hub biotecnológico ha llevado más tiempo en desarrollarse por la falta de recursos, ya que a diferencia de las TIC y las industrias creativas digitales se requiere mayor infraestructura y recursos económicos. Sin embargo, se cuenta con mayores capacidades e investigadores orientados hacia la biotecnología, tanto de la salud, como del sector agroalimentario, lo que ha permitido consolidar estas industrias.

La CCD requirió más tiempo e inversión que el planteado en el plan maestro inicial y en los ajustes posteriores, además de que el apoyo federal desapareció, lo que obligó también a buscar fondos alternativos. Su operación a máxima capacidad se logró hasta el 2030, pero la principal fortaleza del proceso fue que el gobierno estatal persistió en el mismo, a pesar de los cambios en el partido gobernante. Las variaciones en las condiciones originales llevaron a ajustar su visión al 2050, sin embargo, ha habido retrasos y aunque con toda claridad Jalisco es líder en producción creativa y digital, audiovisual, multimedia, animación y otras tecnologías digitales, de software y servicios de comunicación, los altibajos económicos del país han impedido que logre por completo su visión en donde se establece que será líder a nivel de América Latina “en la producción de contenidos audiovisual, desarrollo tecnológico e innovación” (CCD, s.f.). El gobierno estatal sigue haciendo una difusión intensa de la CCD a nivel internacional con misiones sistemáticas para atraer inversiones e incrementar las exportaciones sobre contenido digital. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos, el talento humano de alto nivel sigue siendo un cuello de botella, y otra de las causas que explica los retrasos en el logro de las metas de largo plazo. Aun cuando se ha formado recurso de alto nivel, las empresas transnacionales se han convertido en una puerta de salida, y que se lleva a los más capaces a otros lados del mundo (Aboites y Díaz, 2018; Delgado *et al.*, 2021).

El gobierno estatal ha sido muy hábil para enfrentar el contexto adverso que se generó a nivel federal para la innovación tecnológica. A pesar de la supresión de programas como la Plataforma Estatal de Información (PEI) y el FOMIX, que tuvieron un fuerte impacto en el acceso a recursos económicos para la innovación y el desarrollo tecnológico del estado; y de la reducción de recursos para la CTI por la pandemia generada por la covid-19, a partir del 2030 se obtuvieron recursos internacionales, y se incrementó la participación del sector privado en el financiamiento a la CTI. De esta manera, y a pesar de los embates económicos globales, Jalisco destina, a partir del 2050, el 2 % del producto estatal a la CTI, cifra que hasta ahora no ha sido equiparada por otra entidad en el país. Esto es un gran logro, ya que en el 2001 Jalisco destinaba solamente el 0.07 % a la CTI, lo que implica un gran esfuerzo y enorme compromiso tanto del gobierno como del sector empresarial, que también ha incrementado su participación en el gasto. El estado continúa como líder nacional en solicitudes de patentes. El número de investigadores del SNI que tiene lo posicionan solo por detrás de la Universidad Nacional Autónoma de

México (UNAM), lo que es un valioso resultado, aunque sigue persistiendo la desarticulación entre las vocaciones regionales y las especialidades de los investigadores. El principal problema, con el sistemático incremento en el número de egresados de posgrado, es la falta de espacios en el mercado de trabajo, tanto en el sector público, en universidades y centros de investigación, y en empresas, por lo que se ha generado un problema de precarización laboral relevante que todavía no tiene solución.

La habilitación, el desarrollo y las capacidades en la CCD y el Hub biotecnológico ha atraído un mayor número de empresas transnacionales al estado, lo que ha producido un fenómeno que se avizoraba ya en el 2023, pero que lentamente se ha profundizado en los últimos años; la movilidad del personal altamente calificado acompañado de la alta demanda de talento especializado y, al mismo tiempo, la precarización en los empleos de los egresados de posgrado que permanecen en el estado, al no abrirse un mayor número de oportunidades y concentrarse principalmente en las áreas de sociales y humanidades como parte de los incentivos federales como el SNII y las becas del Conahcyt que siguen centralizados.

La falta de impacto de los resultados derivados de la CTI sigue siendo un problema que se origina desde los primeros programas que diseñó el gobierno estatal para alentar la innovación en la industria del software. Si bien, la competitividad de Jalisco está desde hace cinco años en el tercer lugar nacional, no logra sobrepasar a Nuevo León y a la Ciudad de México, cuya dinámica económica y competitividad empresarial tiene más arraigo. Sin embargo, los efectos de las mayores capacidades en la educación y en la reducción de la desigualdad siguen prevaleciendo.

El enfoque de la política en las últimas tres décadas retoma planteamientos generales de los nuevos enfoques internacionales para el diseño de la política de CTI, aunque se integran principalmente las etiquetas y recomendaciones generales de los organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial (BM), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Cultura y la Ciencia (Unesco), entre otros. Esta situación ha persistido los últimos treinta años y ha sido un obstáculo para diseñar e implementar una política que emerja de una visión crítica del propio alcance de los programas que operan y sus debilidades, y menos preocupada por seguir los estándares internacionales.

La política de CTI parte de la innovación social, la sustentabilidad como bandera, la generación de beneficios sociales como dicta la norma

internacional y lo políticamente correcto, pero en realidad se sigue orientando a la innovación tecnológica, lo que ha permitido un importante fortalecimiento de la economía. Además del incremento de la movilidad del talento jalisciense, y el impacto relativo en diversas áreas de la vida social, el principal problema que arrastra la política de CTI en el estado es que no ha transitado a un enfoque transicional (Grillitsch *et al.*, 2019). Un enfoque transicional requiere articular y alinear las capacidades del estado, y comprometer a las diversas secretarías a cambiar las condiciones institucionales para que la CTI pueda tener el impacto deseado en la salud, en la educación, sustentabilidad, desigualdad, y en otras áreas. Sin embargo, una política de esta naturaleza requiere considerar a la CTI una actividad transversal a tales ámbitos, además de definir políticas, regulaciones y marcos institucionales que permitan la articulación de capacidades para el logro de objetivos. Esta compleja tarea requiere también crear capacidades de diseño institucional que impulsen estas actividades más allá de la voluntad de los gobiernos, secretarios, coordinadores y directores de cada periodo. Es un reto posible y deseable para los próximos años.

Escenario deseable

En el 2024, después de que la Suprema Corte de Justicia declaró inconstitucional la Ley General de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, el gobierno federal organizó una comisión del más alto nivel para realizar un diagnóstico de la CTI en México y su participación en el mundo; se evaluaron las mejores prácticas, casos de éxito y fracaso, políticas, instrumentos y programas en el mundo. Adicionalmente, se hizo un diagnóstico preciso y detallado del desempeño del país en la materia desde la creación del Conacyt en 1970, así como de los principales ámbitos de la vida pública en donde la CTI podía ser definitoria en su resolución. Bajo un esquema de amplia participación con expertos, así como la participación de la sociedad, el gobierno, y el sector privado se definió una nueva ley de CTI en donde el gobierno se comprometió a incrementar los recursos económicos, realizar un rediseño institucional, renovar los programas e incentivos para alentar la participación del sector privado y también resolver los acuciantes problemas públicos.

La reforma fiscal realizada por el gobierno federal en el 2024 permitió orientar mayores recursos a la CTI de manera que se impulsara un verdadero federalismo que apoyara a los estados más débiles en

el desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas. El viejo SNII se reconfiguró para evitar las malas prácticas y el productivismo disociado de los temas de relevancia nacional, orientando mayores incentivos hacia los estados más pobres del país y en las áreas de conocimiento asociadas con las vocaciones regionales. Lo mismo sucedió con las becas de posgrado.

En los estados, alentados por este compromiso federal y las nuevas estructuras de participación, monitoreo y adaptación continua de los programas e incentivos para la CTI, se hicieron los cambios correspondientes. En Jalisco, desde el 2024 opera la Agencia para el Desarrollo Tecnológico y la Innovación. Es un organismo autónomo con profesionales de carrera que son especialistas de alto nivel, capacitados para acompañar a una variedad de empresas que van desde empresas informales, microempresas, pequeñas y medianas empresas, hasta empresas de alta tecnología. Este organismo recupera experiencias exitosas de pasadas administraciones, como el Programa de Vinculación Empresa Universidad (Provemus) que permitió vincular academia, empresa y gobierno, además de capacitar a empresas y entrenar estudiantes. La agencia cuenta con un presupuesto transexenal y, en los casos en que además puede tener ingresos propios por servicios, tiene libertad para su manejo bajo los parámetros de transparencia definidos por la ley. La consolidación de esta agencia, que forma parte del conjunto de organismos como el Coecytjal, asegura que más allá de los liderazgos personales, los cambios de gobierno y sus equipos, estos no afectarán el desarrollo de la CTI y el apoyo a las organizaciones privadas y sociales que lo requieran. La capacitación que ofrece la agencia tiene diferentes niveles de especialización, desde industrias tradicionales, protección de propiedad intelectual, hasta atención a sectores de alta tecnología. El proceso que sigue es de acompañamiento para la consecución de metas.

Jalisco ha logrado invertir, a través de incrementos graduales sostenidos, el 3 % de su presupuesto estatal en CTI y la participación privada en el gasto en I+D es del 70 %, lo que posiciona al estado en el primer lugar nacional y como un modelo a seguir para otras entidades del país. Adicionalmente, el gobierno federal, a través de sus programas, las universidades, centros e institutos de investigación aportan fondos concurrentes, a partir de recursos propios, por lo que las bolsas para investigación y desarrollo tecnológico se han incrementado sustancialmente. Si bien la inversión en CTI es un insumo para el desarrollo del sistema estatal de CTI, también muestra el compromiso de las empresas, la sociedad, la

academia y el gobierno en el desarrollo de estas actividades. Las políticas y programas transversales de CTI han sido un disparador importante en el financiamiento, ya que las diferentes áreas de gobierno gozan de los beneficios generados por la articulación explícita e implícita de la CTI con áreas como salud y farmacéutica, desarrollo económico y política industrial, educación y cohesión social, entre las más importantes. Esta articulación y el impacto de la CTI en sectores específicos ha reforzado el convencimiento de la sociedad sobre la relevancia y los beneficios que la ciencia genera. Esta articulación ha consolidado la vinculación academia-industria, y academia-sociedad en el marco de las estructuras de participación alentadas por el gobierno.

El gobierno estatal, en coordinación con el gobierno federal, ha logrado también un rediseño institucional que facilita la apertura de empresas de alta tecnología, ya que ha conseguido que importantes empresas internacionales y nuevas empresas mexicanas apuesten a financiar start-ups (empresas emergentes) a través de capital ángel y capital de riesgo, resolviendo uno de los principales escollos para la salida al mercado de las innovaciones (Vance, 2013). Asimismo, el estado cuenta con un fondo específico orientado a emprendimientos innovadores adicional al Fondo Jalisco orientado a pymes tradicionales, lo cual le ha dado un mayor dinamismo a la economía. El rediseño institucional se ha logrado a través de acuerdos con el gobierno federal, por lo que ahora se abren plazas en las universidades y centros de investigación para absorber a los egresados posgraduados. También hay programas específicos del gobierno estatal para apoyar a las empresas interesadas en incorporar talento del más alto nivel. Las aportaciones de los diferentes niveles de gobierno y los fondos concurrentes han alentado vínculos de más largo plazo entre la academia, las empresas, el gobierno y la sociedad en general. Esta dinámica ha tenido un impacto positivo en la cultura empresarial, por lo que ahora, el sector privado tiene más confianza en las instituciones académicas y además mayor disposición para arriesgarse en emprendimientos innovadores, pues sabe que cuenta con el apoyo del sistema financiero y del gobierno estatal.

El análisis amplio de los programas llevó a adoptar un enfoque transversal y complementario que se centrara en los impactos y no solo en la creación de capacidades. Uno de los programas que se reformuló, a pesar de que había llevado a Jalisco a posicionarse en el 2023 como el estado más innovador, fue el Programa de Fomento a la Propiedad Intelectual (Propin). Este programa había llegado a su límite porque las solicitudes

de patentes no estaban asociadas a innovaciones en el ámbito empresarial, y tampoco a la transferencia de la tecnología de la universidad a la empresa. En un análisis de largo plazo se observó que el Propin solo alentaba la creación de capacidades, que en su momento era pertinente, pero no eran inventos con éxito de mercado porque no se seguía todo el proceso. El programa actual incentiva la vinculación y transferencia en el largo plazo, y el patentamiento en caso de que el estudio de factibilidad salga positivo y se tenga una relación sistemática con alguna IES de la entidad. Además, orienta los recursos a las vocaciones regionales y prioridades estatales, no se asignan de manera abierta sino a través de criterios detallados. Estos criterios lo han convertido en un programa más selectivo, pero con más recursos económicos, lo que ha generado el surgimiento de nuevas empresas a partir de portafolios de patentes.

La CCD ha logrado posicionarse como líder en la producción de contenidos audiovisuales, a partir del desarrollo tecnológico y la innovación en América Latina, y un fuerte competidor en Europa en el sector de industria digital. La Agencia para el Desarrollo de Industrias Creativas y Digitales del Estado de Jalisco ha logrado consolidarse y funcionar a través de la vinculación, definiendo nuevos retos para el futuro y generando condiciones para la atracción permanente de negocios en el sector. En el caso de los CRI son autosuficientes, aunque cuentan con una base de recursos federales y estatales, y hay uno en cada región del estado de Jalisco y apoyan indistintamente a sectores tradicionales como innovadores, y están bajo la coordinación de la Agencia Estatal para la Innovación. Es muy importante el trabajo de acompañamiento que han hecho con emprendedores y microempresas informales que ahora se encuentran bien establecidas y sus trabajadores tienen acceso a capacitaciones continuas y servicios públicos.

A pesar de que la primera mitad del siglo XXI estuvo dominada en buena medida por la prevalencia de lo que se conoció como noticias falsas (*fake news*) que difundían con rapidez las redes sociales, y por un entorno de posverdad, es decir, donde la evidencia en sí misma no resulta relevante, sino la creencia en el mensajero, el trabajo de divulgación y difusión de la CTI ha llevado a la sociedad jalisciense a tener confianza en las instituciones académicas y a conocer con claridad el papel de la ciencia en la sociedad. No se cuestiona la relevancia de la innovación tecnológica porque es claro que ha generado un incuestionable crecimiento económico que ha permitido redistribuir los mayores ingresos en las regiones más vulnerables del estado. La desigualdad ha disminuido, y se ha incrementado el acceso a medicina y educación de primer nivel.

Los esfuerzos de innovación y desarrollo tecnológico se orientan prioritariamente a generar soluciones sustentables que permitan atender los problemas de escasez de agua y contaminación que, aunque se ha reducido, sigue siendo un problema pendiente. La innovación y el desarrollo tecnológico se han convertido en un patrimonio social en el estado de Jalisco y el gobierno en un catalizador de este. La inversión en CTI no se cuestiona, y los resultados en el largo plazo se alientan como mecanismos para enfrentar la incertidumbre que representa el futuro.

Conclusiones y recomendaciones

Este ensayo presenta tres escenarios para la innovación a partir de un ejercicio libre de prospectiva inspirada en las recomendaciones de Godet (2007), del diagnóstico de CTI presentado en Jalisco, hoy (Juárez, 2023), y en los ejercicios previos de JAF (Díaz, 2013; 2019), y de algunos de los enfoques más relevantes para el diseño de políticas, instrumentos e incentivos para alentar la consolidación de las actividades de CTI (Martin 2012; Martin *et al.*, 2012; Diercks *et al.*, 2019; Grillitsch *et al.*, 2019; Magro y Wilson, 2018; Schot y Steinmueller, 2016; Vasen, 2016; Robinson y Mazzucato, 2019; Baron, 2018). El abanico de experiencias exitosas y fracasadas es amplio a nivel mundial, y de ambas tenemos mucho que aprender porque muestran rutas que se han transitado y evidencian los obstáculos y las buenas prácticas que se han seguido.

El estado de Jalisco, a pesar de no siempre tener las mejores condiciones, ha tenido un buen desempeño y un liderazgo importante en el diseño de políticas de CTI, en promover el federalismo para la ciencia y la tecnología, en la articulación de políticas a nivel federal y estatal, en el impulso de políticas complementarias para el logro de objetivos, en impulsar el diálogo y la incorporación de diversos actores, así como en las metas de desempeño que ha definido como referente.

En un contexto federal donde la información veraz y sistemática, que es un insumo básico para el diseño y seguimiento de las políticas y programas de CTI, es escaso e inestable, Jalisco ha logrado mantener y alimentar un sistema de información que resulta fundamental para la toma de decisiones basadas en evidencia, el MIDE. Sin embargo, hay amplias áreas de mejora para llegar al futuro deseable. Es importante que el estado transite a políticas y programas transversales, y de largo plazo, aliente la multiplicación de organismos autónomos y transexenales, con presump-

tos de largo plazo que implican incentivar a la iniciativa privada para que incremente su participación en el financiamiento a la CTI. Asimismo, es importante que en el diseño de las políticas se consideren los enfoques que atienden simultáneamente fallas de mercado, fallas sistémicas y se orientan hacia la transformación del sistema, a través de la reconfiguración institucional. Es una meta asequible, ya que Jalisco se ha preocupado por establecer las bases para un mejor futuro a partir de la innovación.

Referencias

- ABOITES, J. y Díaz, C. (2018). Inventors' mobility in Mexico in the context of globalization. *Scientometrics*, 115(3), 1443-1461. <https://doi.org/10.1007/s11192-018-2645-6>
- ARCHIBUGI, D. y Coco, A. (2004). A New Indicator of Technological Capabilities for Developed and Developing Countries (ArCo). *World Development*, 32, 629-654. [10.2139/ssrn.487344](https://doi.org/10.2139/ssrn.487344).
- BARON, J. (2018). A brief history of evidence-based policy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 678(1), 40-50. <https://doi.org/10.1177/0002716218763128>
- CASAS, R., Corona, J. M., Jaso, M., Vera-Cruz, A., Caballero, R. y Rivera, R. (2013). Construyendo el diálogo entre los actores del sistema de ciencia, tecnología e innovación [Foro Consultivo de Ciencia y Tecnología, Ed.; 1.ª ed.]. <https://www.foroconsultivo.org.mx/>
- CCD. (s.f.). ¿Qué es ciudad? *Ciudad creativa digital*. <https://ciudadcreativadigital.mx/ciudad-creativa-digital-guadalajara>
- Conahcyt. (s.f.). *Ley General en Materia de HTCI*. <https://conahcyt.mx/conahcyt/areas-del-conahcyt/unidad-de-asuntos-juridicos/ley-general-hcti/>
- CUCEA. (junio de 2021). *Contribución a la agenda de innovación de Jalisco*. <https://informe-2020-2021.cucea.udg.mx/investigacion-y-transferencia-tecnologica-y-del-conocimiento/contribucion-a-la-agenda-de-innovacion-de-jalisco/>
- DELGADO, R., Guadalupe, M., Elorza, C. y Olvera, S. (2021). *La migración mexicana altamente calificada de cara al siglo XXI: problemáticas y desafíos*. Conahcyt. http://www.cisan.unam.mx/proyectos/NodoUniversitarioNA/index_html_files/2021%20migracion%20mexicana%20altamente%20calificada%20de%20cara%20al%20siglo%20XXI%20problematicas%20y%20desafios.pdf
- DÍAZ, C. (2010). Las empresas de software y el sistema de innovación en Jalisco. En A. Hualde (coord.), *Pymes y Sistemas Regionales de Innovación: La Industria del Software en Baja California y Jalisco* (pp. 88-128). COLEF/UAM Xochimilco.

- DÍAZ, C. (2013). Ciencia y tecnología. En A. Acosta (coord.), *Jalisco a futuro 2012-2032 construyendo el porvenir: tomo 4. Educación, cultura, ciencia y tecnología* (pp. 231-296). Editorial Universidad de Guadalajara.
- DÍAZ, C. (2019). Ciencia, tecnología e innovación: retos y problemas estratégicos de Jalisco. En A. Acosta (coord.), *Jalisco a futuro 2012-2032 construyendo el porvenir: tomo 4*. Informe ejecutivo, estudio de valores y protocolo de actualización (pp. 282-336). Editorial Universidad de Guadalajara.
- DÍAZ, C. y Aboites, J. (2023). Base de datos [Data set]. En *La movilidad de inventores Latinoamericanos en el contexto de la globalización, 197-2020*, proyecto de investigación de la División de Ciencias Sociales, UAM-Xochimilco.
- DIERCKS, G., Larsen, H. y Steward, F. (2019). Transformative innovation policy: Addressing variety in an emerging policy paradigm. *Research Policy*, 48(4), 880–894. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.10.028>
- DUTRÉNIT, G. y Natera, J. M. (2017). *Procesos de diálogo para la formulación de políticas de CTI en América Latina y España*. CLACSO.
- FIGUEROA, A. (2019). *Valle del Silicio mexicano. Pasado, presente y futuro de la industria jalisciense de alta tecnología*. Coecytjal. http://www.canieti.org/Libraries/Estudios_CANIETI/9786079837914.sflb.ashx
- FREEMAN, C. (1975). *La teoría económica de la innovación industrial*. Alianza Editorial.
- GEJ. (2000). Ley de fomento a la ciencia y la tecnología del estado de Jalisco. <https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/Ley%20de%20Fomento%20a%20la%20Ciencia,%20la%20Tecnolog%C3%ADa%20%20Innovaci%C3%B3n%20del%20Estado%20de%20Jalisco.pdf>
- Gobierno de México. (2 de enero de 2018). *Pro México te ayuda a exportar*. Gob.mx. <https://www.gob.mx/se/articulos/promexico-te-ayuda-a-exportar-142133?idiom=es>,
- GODET, M. y Durance, P. (2007). Prospectiva Estratégica: problemas y métodos. *Cuadernos de LIPSOR*, 104(20), 169-187.
- GRILLITSCH, M., Hansen, T., Coenen, L., Miörner, J. y Moodysson, J. (2019). Innovation policy for system-wide transformation: The case of strategic innovation programmes (SIPs) in Sweden. *Research Policy*, 48(4), 1048-1061.
- IMCO. (2021). Reportes anuales de competitividad. IMCO 2012-2022. *Índice de Competitividad Estatal 2021*. Imco.org. <https://imco.org.mx/indices/indice-de-competitividad-estatal-2021/resultados>
- IMPI en cifras. (2022). *Dirección divisional de patentes*. <https://www.gob.mx/impi/documentos/instituto-mexicano-de-la-propiedad-industrial-en-cifras-impi-en-cifras>

- JUÁREZ, S. (2023). *Jalisco, hoy. Diagnóstico Jalisco a Futuro*. Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo-Universidad de Guadalajara.
- LANDES, D. (2003). *The unbound Prometheus: technological change and industrial development in Western Europe from 1750 to the present*. Cambridge University Press.
- MAGRO, E. y Wilson, J. (2019). Policy-mix evaluation: Governance challenges from new place-based innovation policies, *Research Policy, Elsevier*, 48(10), 103612.
- MARTIN, B. R. (2012). The evolution of science policy and innovation studies. *Research Policy*, 41(7), 1219-1239.
- MARTIN, B. R., Nightingale, P. y Yegros-Yegros, A. (2012). Science and technology studies: Exploring the knowledge base. *Research Policy*, 41(7), 1182-1204
- MARTÍNEZ, M. (2018). *Ciencia, tecnología y desarrollo: políticas y visiones de futuro en América Latina (1950-2050)*. Teseo.
- MIDE. (diciembre de 2023a). *Gasto público estatal destinado a ciencia y tecnología como porcentaje del presupuesto estatal*. <https://mide.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/detalleIndicador/1654>
- MIDE. (diciembre de 2023b). *Investigadores SNI por cada mil personas de la PEA ocupada del estado de Jalisco*. <http://mide.jalisco.gob.mx/mide/panelciudadano/detalleindicador/1740>
- MIDE. (diciembre de 2023c). *Proyectos de propiedad intelectual apoyados*. <https://mide.jalisco.gob.mx/mide/panelCiudadano/detalleIndicador/1922>
- MIDE. (diciembre de 2023d). *Solicitudes de patentes por millón de habitantes*. <http://mide.jalisco.gob.mx/mide/panelciudadano/detalleindicador/20>
- PALACIOS, J. (2003). La industria electrónica en Jalisco: ¿de aglomeración desarticulada a complejo industrial integrado? En E. Dussel, J. Palacios y G. Woo (coords.), *La industria Electrónica en México: Problemática, Perspectivas y Propuestas* (323-347). Universidad de Guadalajara.
- REONACECYT. (julio de 2023). *Conócenos*. <https://www.red.nacecyt.org/conocenos>
- ROBINSON, D. y Mazzucato, M. (2019). The evolution of mission-oriented policies: Exploring changing market creating policies in the US and European space sector. *Research Policy*, 48(4), 936-948.
- SCHOT, J. y Steinmueller, W. E. (2016). Framing innovation policy for transformative change: Innovation policy 3.0. (SPRU) *Science Policy Research Unit, University of Sussex*.
- VAN DER HAVE, R. P. y Rubalcaba, L. (2016). Social innovation research: ¿An emerging area of innovation studies? *Research Policy*, 45(9), 1923-1935.
- VANCE, E. (2013). Why can't Mexico make science pay off? *Scientific American*, 309(4), 66-71. <https://doi.org/10.1038/scientificamerican1013-66>

- VASEN, F. (2016). ¿Estamos ante un “giro post competitivo” en la política de ciencia, tecnología e innovación. *Sociologías*, 18(41), 242-268
- VERSPAGEN, B. (2006). University research, intellectual property rights and European innovation systems. *Journal of Economic surveys*, 20(4), 607-632.
- WALLACE, M. L., y Rafols, I. (2015). Research portfolio analysis in science policy: moving from financial returns to societal benefits. *Minerva*, 53(2), 89-115.
- Wikipedia. (23 de enero de 2024). *ProMéxico*. Wikipedia.org. <https://es.wikipedia.org/wiki/ProM%C3%A9xico>

La estrategia digital

— Yolanda Martínez Mancilla
Sandra Judith Gómez González

Introducción

La tecnología ha desempeñado un papel crucial en la evolución y desarrollo de las sociedades. En el contexto mexicano, ha sido un motor de avance para el desarrollo del país y la mejora en la calidad de vida de las personas. En particular, el estado de Jalisco se encuentra en una situación privilegiada para aprovechar el potencial del futuro digital. El presente documento constituye un ejercicio de reflexión que combina el análisis descriptivo y prospectivo desde el enfoque de la política pública basada en evidencia. El desarrollo se estructura en torno de tres dimensiones del desarrollo digital: 1) las habilidades digitales de la población, 2) la economía digital y 3) el gobierno digital.

Para cada uno de ellos se realiza en primer lugar una descripción del comportamiento a lo largo de los años y el estado actual, utilizando diversas fuentes de información, principalmente los resultados para Jalisco de dos encuestas del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI): la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) y la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH). En segundo lugar se dedica un apartado a la evolución de la política digital en Jalisco, haciendo un recorrido por los principales momentos en los que este tema se integró como parte de las acciones estratégicas del estado. En tercero se presenta un ejercicio intelectual y creativo de proyección/construcción de escenarios dentro del análisis de prospectiva (PNUD, 2017; Rodríguez, 2019). Se describe la situación que se tendría en ese año en caso de que la estrategia de digitalización se estanque (escenario inercial), seguido del relato del contexto que se viviría en Jalisco en caso de que la estrategia fracasara y no se invirtiera lo necesario para mejorarla (escenario pesimista). Por último se presenta el escenario más deseado y favorable para el estado, en el que la política se diseñó e implementó

correctamente y se alcanzaron los objetivos establecidos (escenario optimista). A manera de conclusión se integra una reflexión acerca de la construcción de los escenarios y la probabilidad de que ocurra el escenario deseable u optimista, condicionado a algunas recomendaciones de política pública que se enumeran en este último apartado para cada una de las dimensiones.

Habilidades digitales de la sociedad en Jalisco

Las habilidades digitales en la población son competencias y conocimientos necesarios para utilizar eficazmente la tecnología y las plataformas digitales con diversos propósitos, como el trabajo, el aprendizaje, las compras, la información, el entretenimiento y la participación en la sociedad. Según la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU, 2018) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco, 2023), estas habilidades abarcan desde niveles básicos hasta niveles avanzados, incluyendo el uso de dispositivos tecnológicos, aplicaciones, interacciones en redes y gestión de información.

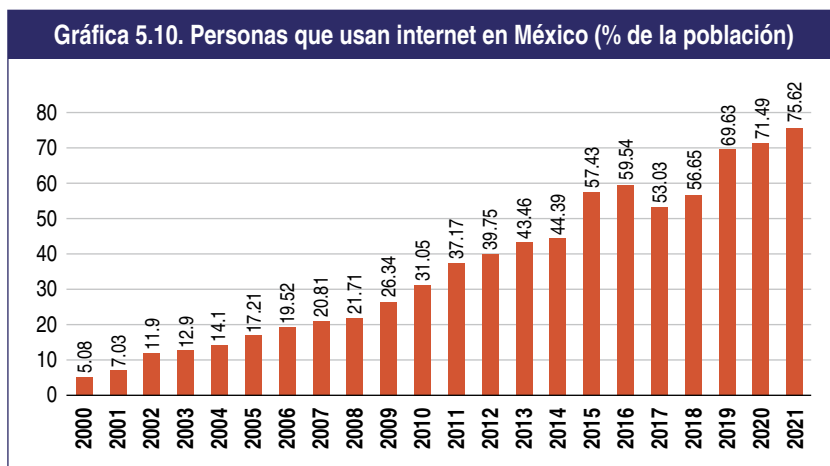
Algunas habilidades digitales comunes incluyen la alfabetización digital, la navegación web, la comunicación digital, la gestión de información, la búsqueda y evaluación de información, la seguridad cibernética para proteger los datos personales y la alfabetización mediática, que implica comprender críticamente los medios de comunicación y detectar contenido y noticias falsas (alfabetización mediática) (Unesco, 2023).

Estas habilidades son fundamentales para interactuar y participar en la sociedad digital, permitiendo a las personas aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece la tecnología para mejorar su calidad de vida y adaptarse a un entorno digital en constante evolución.

A continuación se presentan los resultados del análisis basado en la ENDUTIH del INEGI, específicamente enfocados en Jalisco. Esta encuesta tiene como objetivo conocer el uso de internet y las tecnologías de la información por parte de la población en el estado. Los resultados se presentan en gráficas que resumen los datos estatales de los años 2015 a 2018, y de 2020 y 2021. Enseguida se detallan los resultados de acceso y uso de internet, primero a nivel nacional y después en lo referente a lo estatal.

Usuarios de internet a nivel nacional

Desde el año 2000 hasta la actualidad, México ha experimentado un crecimiento acelerado en el número de usuarios de internet. El acceso en el 2000, como se observa en la gráfica 5.10, era del 5 %, principalmente limitado a instituciones públicas, privadas y hogares con recursos económicos. A medida que la tecnología se ha vuelto más accesible, el panorama ha cambiado al llegar en 2021 al 75.6 % de la población mexicana, esto de acuerdo con los datos proporcionados por el Banco Mundial (BM).



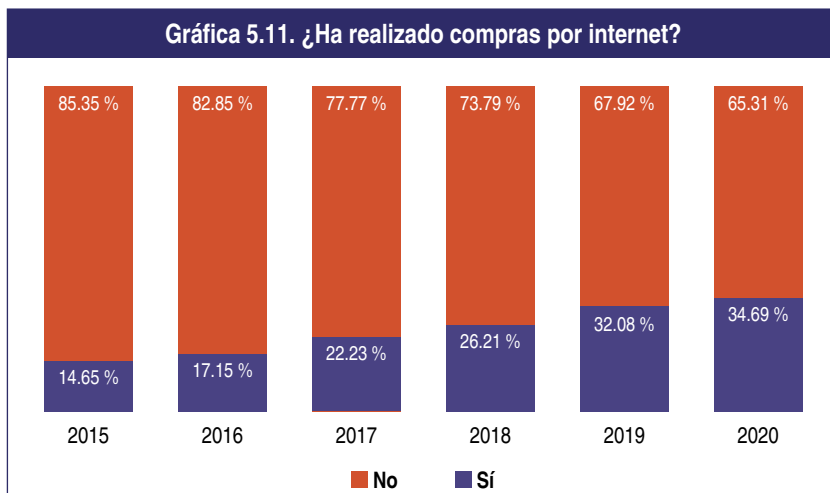
Fuente: Banco Mundial. Data Bank (2023).

Un incremento importante en la tendencia de crecimiento en el porcentaje de usuarios ocurrió en 2014 al incrementarse la cifra en doce puntos porcentuales de un año a otro. En este periodo se dio un despliegue importante de infraestructura de telecomunicaciones y la expansión de las redes para la conectividad impulsadas por la política digital federal con el proyecto México Conectado, en el cual se planteó como objetivo llevar internet de forma pública y gratuita a espacios públicos.

Compras en línea

Respecto de las compras a nivel estatal, en línea o por internet, se observa una tendencia al alza al pasar en 2015 del 14 % al ser en 2021 del 34 %. En seis años las compras por internet crecieron poco más del doble, lo

que representa el aumento de la confianza en los mecanismos y medios de pago (ver gráfica 5.11).



Fuente: elaboración propia con datos de la ENDUTIH. (INEGI, 2020, 2021a, 2021b, 2021c, 2022a, 2022b).

En respuesta a la pregunta sobre los motivos por los cuales la gente no ha realizado compras por internet destaca en primer lugar que la mayoría prefiere comprar en persona, y esta preferencia ha ido en aumento desde 2015 (21.5 %) hasta 2021 (38.5 %). En segundo se encuentra la falta de acceso a internet y en tercero la falta de necesidad de realizar compras en línea.

Entre los resultados obtenidos también resalta la falta de confianza en la calidad del producto que recibirán, y principalmente en la seguridad del proceso de compra. Estos altos porcentajes indican la importancia de que las estrategias de política pública incluyan y utilicen herramientas de ciberseguridad para proteger los procesos de compras por internet.

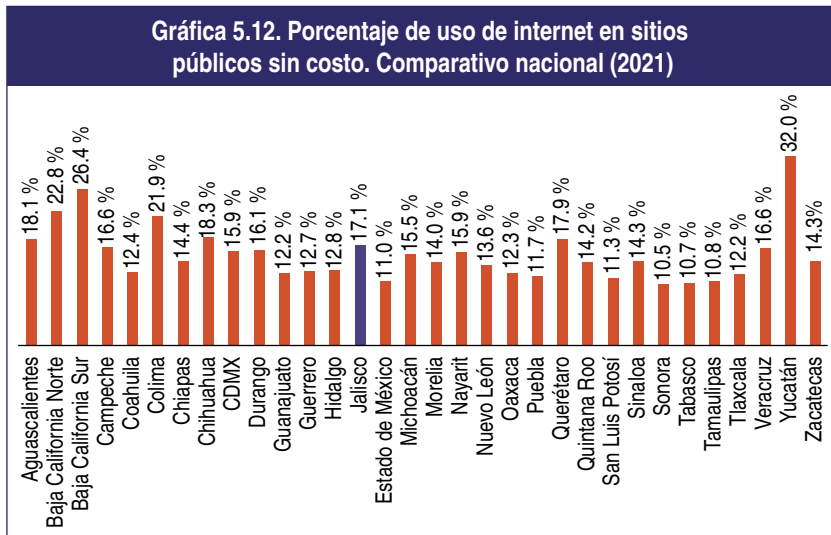
Otro dato que arroja esta encuesta es el aumento del porcentaje de personas que no saben cómo hacer compras en línea, pasando del 10 % en 2016 al 15 % en 2021. Esto indica que las acciones de política pública también deben incluir estrategias para socializar y generar confianza en las transacciones digitales tanto en el sector privado como en los trámites y operaciones en línea que ofrece el Gobierno de Jalisco. Además, el desconocimiento de las herramientas tecnológicas para realizar compras representa una área de oportunidad para que gobiernos y empresas trabajen

de manera colaborativa y proporcionen a los ciudadanos las habilidades y conocimientos necesarios para llevar a cabo estos procesos con confianza.

Conectividad en espacios públicos. Comparativo nacional

El uso de internet en sitios públicos ofrece oportunidades significativas para el acceso a la información, la conectividad y la productividad, elementos que contribuyen también a disminuir la brecha digital.

En México, el porcentaje de uso de estos espacios es relativamente bajo. En 2021, de acuerdo con datos de la ENDUTIH, los estados con mayor cantidad son Yucatán (32 %) Baja California Sur (26.4 %) y Baja California Norte (22.8 %). Por otro lado, los estados con menores porcentajes son Sonora, Tabasco y Tamaulipas, los tres con el 10 %. En el caso de Jalisco la cifra es del 17 %, lo que lo posiciona entre los diez estados con los más altos porcentajes.



Fuente: elaboración propia con datos de la ENDUTIH (2021).

La propuesta de más espacios con acceso a internet como política pública para disminuir la brecha de género e incentivar el acceso a la información, requiere también de tomar precauciones en términos de seguridad, privacidad y limitaciones de uso compartido. Los usuarios deben ser informados y estar conscientes de los riesgos asociados

y tomar medidas para la protección de datos sensibles o personales para asegurarse que el uso del internet en estos espacios sea seguro y beneficioso.

A nivel estatal, en Jalisco, el acceso a internet en espacios públicos sin costo en 2015 era de cerca del 30 %. Este porcentaje se explica por la reciente entrada en vigor de la Reforma de Telecomunicaciones y la implementación de acciones y políticas encaminadas a promover el acceso a internet a toda la población. Al 2021 el porcentaje de uso en sitios públicos sin costo disminuyó al 17 %, sin embargo se incrementó el uso en hogares y otros lugares con conexión móvil. Dentro de estos otros lugares con conexión se integran los puntos de conexión México Conectado y más recientemente RED Jalisco. Este último proyecto, como política pública estatal, tiene como objetivo ampliar la cobertura de internet en el estado y disminuir la brecha digital mediante el uso compartido de infraestructura pública. Actualmente RED Jalisco cuenta con más de trece mil sitios que conectan los 125 municipios del estado, entre ellos edificios gubernamentales como recaudadoras o presidencias municipales.

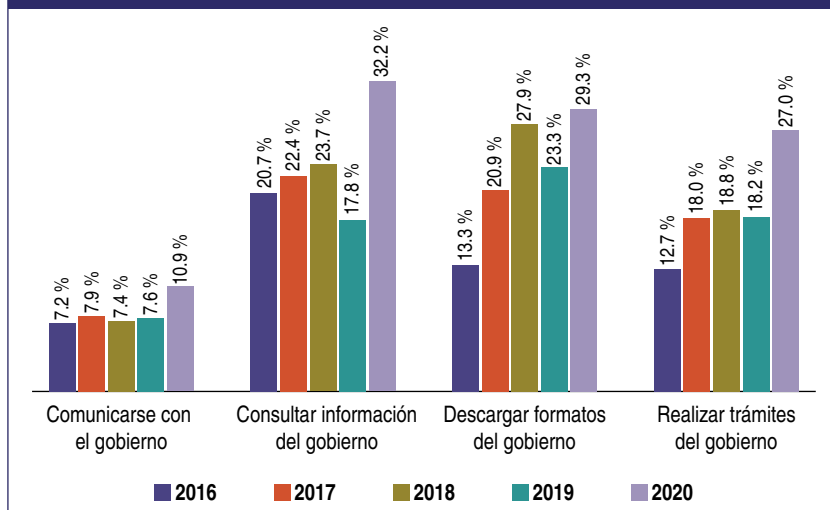
Gobierno digital en Jalisco

En el siguiente apartado se presenta el análisis de la ENDUTIH y la ENCIG para Jalisco. De la primera se describen los principales resultados relacionados al gobierno. La segunda encuesta tiene como objetivo conocer las percepciones y experiencias de la población en relación a los servicios de gobierno. En este apartado se presentarán los resultados de los años 2013, 2015, 2017 y 2021 (esta encuesta se levanta de manera bianual, a excepción de 2019, que fue el año de cuarentena por la pandemia).

Uso de internet en el sector público de Jalisco

Los mayores porcentajes de uso en internet se observan en la gestión o solicitud de documentos personales como lo pueden ser actas de nacimiento, identificación oficial, entre otros. De 2017 a 2021 este trámite tiene los mayores porcentajes. Por su parte, la declaración de impuestos es el trámite que tiene los menores porcentajes. Destaca que para 2021 cerca del 40 % de las personas encuestadas contestó utilizar internet para realizar citas médicas en instituciones públicas.

Gráfica 5.13. En los últimos 12 meses, ¿ha utilizado el internet para...?



Fuente: elaboración propia con datos de la ENDUTIH (2021b).

También resalta el incremento en el porcentaje de la gran mayoría de las interacciones con el gobierno a través de internet, principalmente en la realización de trámites que pasó de ser el 12 % en 2016 a duplicarse en 2021 con el 27 %. La descarga de formatos de gobierno también presenta una tendencia creciente, a excepción del año 2020 en el que hubo una reducción. Es importante mencionar que en el año 2019 no se levantó la encuesta, motivo por el cual no aparece en la gráfica 5.13.

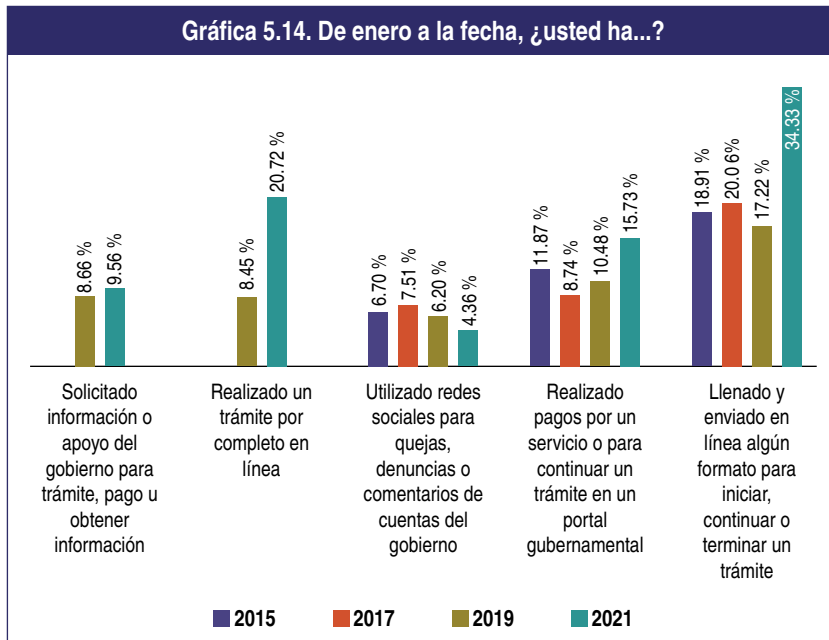
En 2021 los trámites y usos que presentan un mayor incremento son la consulta de información de gobierno (32.2%), la descarga de formatos de gobierno (29.3 %) y la realización de trámites de gobierno (27 %); estos mismos son los que presentan un incremento importante desde 2016. De los tres anteriores, la descarga de formatos es el que resulta ser uno de los usos que mayor incremento ha tenido en cinco años.

De esta gráfica se desprenden algunas recomendaciones de política y estrategias de gobierno encaminadas hacia la mejora y promoción de los mecanismos para que las y los ciudadanos usuarios tengan un acceso y experiencia agradable para la descarga de documentos, su llenado y su envío. De igual manera la realización de trámites del gobierno al tener uno de los mayores porcentajes de uso a lo largo de los años, es también un indicador de las necesidades que hay en la interacción entre ciudadano y gobierno.

Otro factor importante es la opción que presenta los menores porcentajes de uso: la de comunicarse con el gobierno. Además de tener los porcentajes más bajos en los cinco años, es también la que menor incremento tiene de 2016 a 2021. Estos resultados son un indicador importante de hacia dónde deben encaminarse los esfuerzos de política para fortalecer y promover los canales digitales que permiten la comunicación e interacción con el gobierno estatal.

Trámites y solicitudes de información al Gobierno de Jalisco

En relación con el tipo de consulta o trámites e interacción con el gobierno en línea, destaca el aumento en el llenado y enviado de algún formato. Esta consulta se duplicó al pasar en 2015 del 18% a ser el 34% el 2021; una posible causa de este incremento son las restricciones por la pandemia, cuando no era posible asistir físicamente a realizar trámites gubernamentales. Por el contrario, el uso de redes sociales para quejas, denuncias o comentarios hacia el gobierno presentó una reducción: en 2015 fue el 6.7%, y para 2021 la cifra bajó dos puntos porcentuales para llegar al 4.36 por ciento.

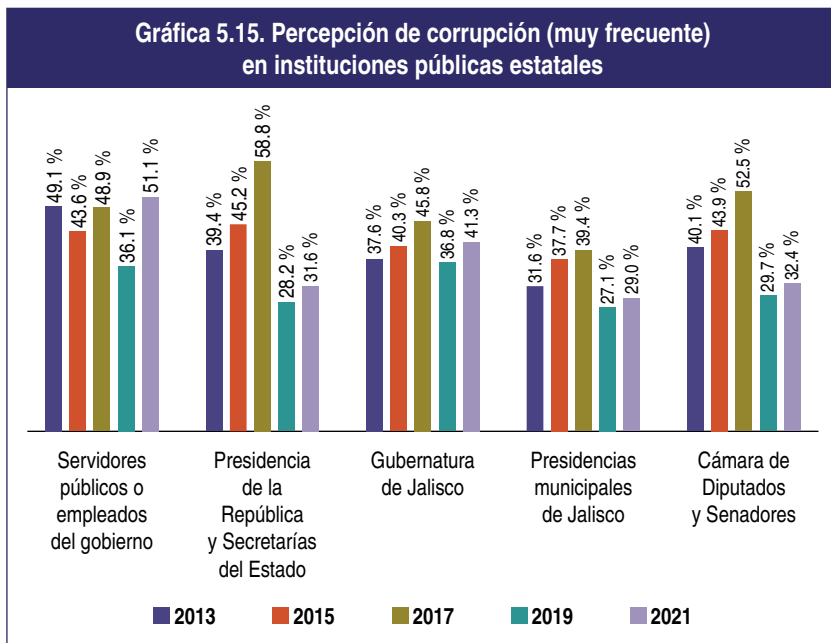


Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG (2021b).

Percepción de corrupción

Un elemento importante para la mejora de los servicios públicos es conocer la percepción de corrupción que la población de Jalisco tiene sobre las instituciones públicas. En este sentido los datos que la ENCIG arroja para el estado de Jalisco son los siguientes: las instituciones sobre las cuales se observa un incremento en la percepción de corrupción son gubernatura del estado, que aumentó de 2013 (37.6 %) a 2021 (41.3 %), y servidores públicos o empleados de gobierno, que aumentó dos puntos porcentuales.

Por otra parte se observa una disminución en la percepción de corrupción para la Presidencia de la República, la Secretaría del Estado, las presidencias municipales y la Cámara de Diputados.



Fuente: elaboración propia con datos de la ENCIG (2021).

Los servicios digitales que puede ofrecer un gobierno son la oportunidad para disminuir los actos de corrupción. Estos pueden ser herramientas para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones públicas al facilitar la supervisión y el seguimiento de las acciones gubernamentales.

Costo de la corrupción a nivel nacional

En 2021, de acuerdo con datos de la ENCIG, el costo nacional a consecuencia de la corrupción en pagos, trámites, solicitudes de servicios públicos y otros contactos con autoridades en 2021 fue de cerca de 9 500 millones de pesos, lo que representa una disminución del 32.9 % respecto del 2019.

Pago, trámite, solicitud de servicios públicos y otros contactos con autoridades	Costo a consecuencia de la corrupción			Promedio de costo a consecuencia de corrupción		
	2019*	2021	Cambio (%)	2019*	2021	Cambio (%)
Nacional	14 141 419 309	9 489 421 886	-32.9	4 233	3 044	-28.1
Contacto con autoridades de seguridad pública	2 485 489 890	3 186 426 150	28.2	1 433	1 767	23.3
Trámites vehiculares	580 727 703	402 392 583	-30.7	848	839	-1.1
Trámites en el Registro Civil	99 338 664	62 344 380	-30.7	836 ^a	785	N.D.
Pago de tenencia o impuesto vehicular	114 195 031	61 246 835	-46.4	761	853	12.0

Nota: dado que se incluyen solamente aquellas desagregaciones con representatividad estadística, la suma de estas no representa el total a nivel nacional.

^a No se recomienda su uso para obtener conclusiones cuantitativas, ya que sus coeficientes de variación son mayores a 30 %. Solo se presentan para análisis cualitativo.

N.D. No disponible: al menos uno de los componentes para su cálculo no es estadísticamente significativo.

* Precios de 2021.

Fuente: INEGI (2022c) con datos de la ENCIG (2021).

Sobre los costos directos de la corrupción que se generan por el dinero, regalos o favores que se apropian los servidores públicos cuando la población o las empresas realizan algún trámite o servicio, el INEGI

(2022c) estimó que, a nivel nacional y durante 2021, el costo promedio fue de 3 044 pesos por persona en términos reales. Se observó una disminución de 28.1 % respecto del costo promedio estimado en 2019. En el caso de las empresas, el costo promedio de la corrupción en 2020 fue de 7 419 pesos. Este fue 49.0 % menor a lo que se estimó en 2016 (INEGI, 2022).

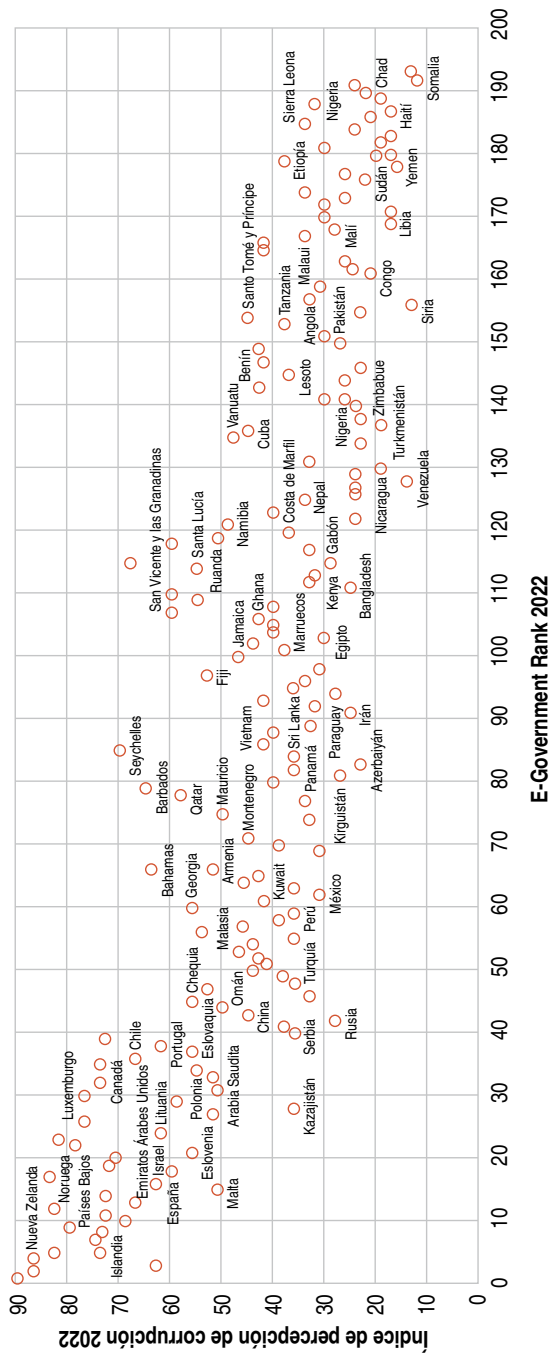
Percepción de corrupción y gobierno digital

La gráfica 5.17 muestra la relación entre percepción de corrupción y gobierno digital. En el eje de la Y se encuentra el Índice de Percepción de Corrupción (CPI, por sus siglas en inglés), y en las coordenadas del eje X la información del E-Government Rank que se desprende de la Encuesta sobre gobierno digital que realiza la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

El CPI es un instrumento que mide el grado de corrupción por país y establece un puntaje o score que va de 0 a 100, donde 0 es altamente corrupto y 100 libre de corrupción (very clean, de acuerdo con el CPI). Es el ranking de corrupción más utilizado en el mundo; su función es calificar los niveles percibidos de corrupción en el sector público de cada país, de acuerdo con opiniones de expertos y empresarios. El cálculo se realiza con base en trece bases de datos que retoma del Banco Mundial (BM), del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), de compañías inversionistas y think tanks, de sobornos, de la diversidad de fondos públicos, de la efectiva persecución de casos de corrupción, así como de los marcos legales de cada país, acceso a información y los mecanismos de protección a testigos, investigadores y periodistas.

Por su parte el Índice de Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas, muestra el resultado promedio ponderado de tres subíndices: 1) servicios en línea, 2) infraestructura de telecomunicaciones y 3) capital humano; además de dos índices suplementarios: 1) participación electrónica y 2) datos abiertos de gobierno. De acuerdo con el puntaje obtenido por cada país, este se posiciona en un lugar en el que el 1 tiene el mayor puntaje.

Gráfica 5.16. Gráfico de dispersión-Índice de percepción de corrupción 2022 vs. E-Government Rank 2022



Fuente: elaboración propia con datos del Corruption Perception Index (2022), International Transparency y la UN E-government Survey (2022).

Si bien esta gráfica no muestra causalidad, sí ejemplifica una relación entre los niveles de percepción de corrupción y el grado de desarrollo del gobierno digital. Los países que se encuentran en los primeros lugares del CPI: Dinamarca (90), Finlandia (87) y Nueva Zelanda (87), son los países que ocupan las primeras tres posiciones en el ranking sobre gobierno digital (E-Government) de las Naciones Unidas. Esta relación fortalece la hipótesis de que el uso de las tecnologías de la información (TIC) en las administraciones públicas contribuye a reducir la corrupción; el gobierno digital se vuelve más eficiente, eficaz y transparente, además de promover la participación ciudadana.

A nivel mundial México se encuentra en el lugar número 62 del E-Government Rank y en el 31 del CPI score. Este puntaje se ha mantenido desde 1995 con ligeras variaciones, lo que muestra un nivel muy bajo considerando que la escala del CPI es de 0 a 100, donde los valores más cercanos a 0 son los que representan una mayor percepción de corrupción.

La transformación digital de empresas

La digitalización o transformación digital puede ser entendida como un proceso evolutivo del sector empresarial en el que se integran el uso de las tecnologías digitales para los distintos procesos de una empresa o negocio. Estos procesos van desde el diseño de plan de negocio, la estrategia de marketing, de ventas, administración de recursos humanos etcétera. Las tecnologías se han posicionado como un aliado para mejorar la eficiencia, la eficacia, y sobre todo la competitividad.

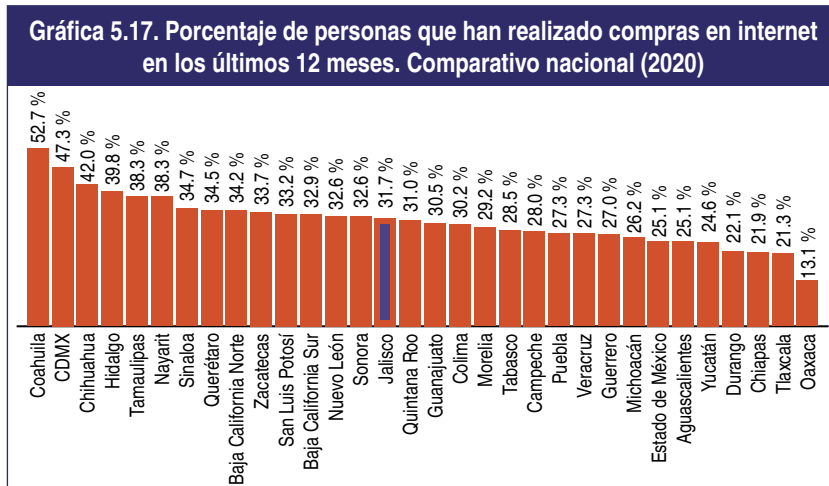
Las empresas de todos los sectores buscan adaptarse a los avances tecnológicos para mantenerse presentes y ser competitivas en un mercado cada vez más complejo y en constante cambio. Para la digitalización exitosa de las empresas son varios los aspectos que se deben considerar, entre ellos los costos y barreras de entrada, o los desafíos que plantea la integración de las tecnologías de la información a los distintos procesos que pueden afectar la interoperabilidad y provocar una resistencia al cambio. Asimismo los riesgos de ciberseguridad son los que quizá mayor peso tengan en la transformación digital; la búsqueda de mejorar los procesos debe incluir estrategias para el buen uso y la protección de datos, así como para la prevención de ciberataques.

Porcentaje de compras en línea. Comparativo nacional

En la era digital, realizar compras en línea se ha convertido en una práctica común y conveniente para millones de personas en el mundo. La capacidad de adquirir productos y servicios desde cualquier sitio ha transformado la forma en que se hacen las compras. En México, como más adelante se dirá, la medición de la economía digital es reciente. Actualmente conocemos el alcance del comercio electrónico en relación con el producto interno bruto (PIB); según datos del INEGI (2021b), la participación del comercio electrónico de bienes y servicios en el PIB fue del 5.8 %, lo que indica un crecimiento a nivel nacional de la confianza en el comercio electrónico.

El porcentaje de personas que realizan compras en línea es un indicador que nos habla de dos aspectos: el nivel de confianza que se tienen en las plataformas digitales de pago y las habilidades o el conocimiento que tiene la población sobre el uso de estas herramientas.

En la gráfica 5.18 es posible observar el comparativo entre estados de México del porcentaje de personas que realizan compras en línea. Los estados que tienen mayores porcentajes son Coahuila (52.7 %), CDMX (47.3 %) y Chihuahua (42 %). Los estados con menores porcentajes son Chiapas y Tlaxcala, ambos con el 21 %, y Oaxaca (13.1 %). El estado de Jalisco se encuentra en la media con el 31.7 % de realización de compras en línea, lo que en contraparte indica que cerca del 70 % por diversos motivos prefieren otros métodos de compra.



Fuente: elaboración propia con datos de la ENDUTIH (2020a).

La transformación digital ofrece numerosas oportunidades para las empresas, que también plantean desafíos e importantes retos para la administración estatal. Las compras en línea pueden ofrecer como ventajas la comodidad, la conveniencia y la variedad de productos; en este sentido, son dos los principales retos a los que se enfrentan las empresas: los costos de entrada que conlleva la digitalización y la reducción de los riesgos de fraudes y seguridad en línea.

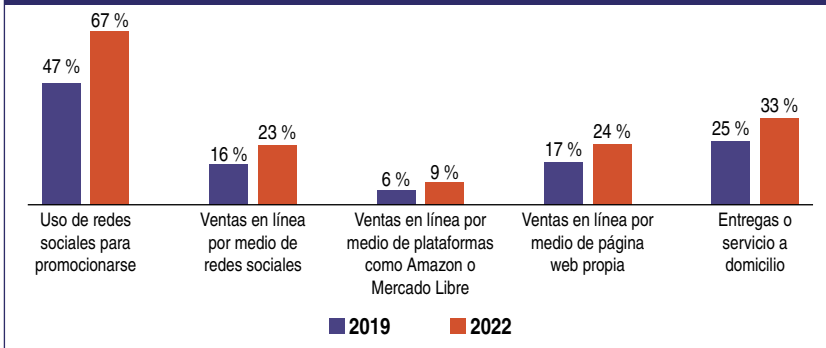
La transformación digital de micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) en Jalisco

En Jalisco, de acuerdo con el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE, 2022), de las 378 440 empresas registradas, 377 475 son micro, pequeñas y medianas (mipymes). Actualmente no se cuenta con la información estadística disponible o publicada sobre la participación de este tipo de empresas en la economía del internet a nivel estatal, una posible explicación es la reciente incorporación del término a las encuestas y estudios que realiza el INEGI en el que ya se menciona la falta de consenso ante el término.

Uno de los esfuerzos por medir la presencia de las empresas de Jalisco en la economía digital y el uso que hacen de internet es el estudio realizado en 2022 por el Instituto de Información, Estadística y Geografía de Jalisco (IEEG), titulado “Afectaciones económicas a dos años de la pandemia en negocios familiares, pequeñas y medianas empresas”. Este estudio se publicó en el mes de junio de 2022 para conocer el impacto y las repercusiones de las políticas federales y estatales que se implementaron para disminuir los contagios por pandemia, entre ellos el cese de actividades multitudinarias presenciales y la cuarentena. Es de interés para este trabajo por la presencia de un apartado del estudio en el que se pregunta a los negocios acerca del uso de medios digitales para el crecimiento del negocio antes y después de la pandemia.

En la gráfica 5.19 se puede observar en la barra azul los resultados de la situación previa al cierre por cuarentena, mientras que la barra naranja muestra el resultado posterior a la pandemia en 2022.

Gráfica 5.18. Afectaciones económicas a negocios a dos años de la pandemia: 2019 vs. 2022



Fuente: elaboración propia con datos de la IIEG (2020).

Antes de la pandemia, el 47 % de los negocios encuestados usaban redes sociales para promocionarse. El 25 % de los negocios ya tenían implementados los servicios a domicilio y las entregas. Las ventas en línea también eran utilizadas a través de plataformas como Amazon (17 %), Mercadolibre (6 %) y redes sociales (16 %).

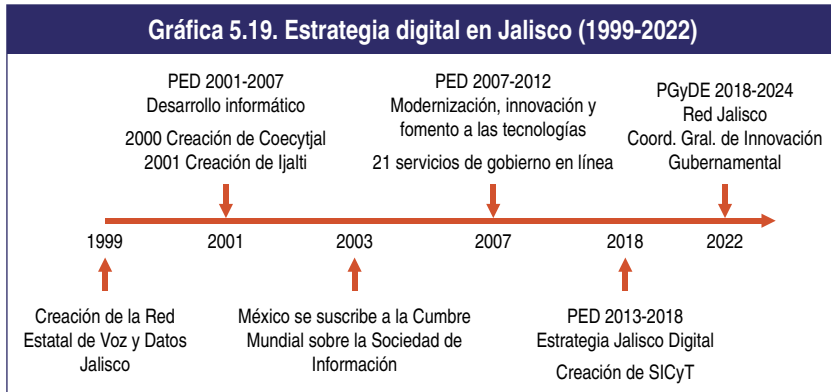
Existen barreras o dificultades para la transformación digital de las mipymes. Estas barreras, debido a su heterogeneidad, presentan diferentes grados de incorporación a la tecnología, que depende de dimensiones internas y externas:

1. las características propias de la tecnología de acuerdo con su nivel de desarrollo;
2. los elementos propios de la organización que inciden en el uso de las TIC en las empresas, generando procesos de adopción lentos y complejos que forman barreras a la adopción de esta tecnología; y
3. los factores derivados del entorno que, en el caso de los países en desarrollo, son fundamentales para explicar su limitada adopción por parte de las mipymes (Arendt, 2008; Cepal, 2010, citado en Buennostro y Hernández, 2019).

Por su parte, Urrutia (2015) señala como barreras para el uso de las TIC en las mipymes las siguientes: falta de conocimiento de la utilidad que tiene para los negocios; prácticas informales y aisladas; los altos costos que puede implicar implementar ciertos tipos de tecnologías; y limitaciones técnicas y de infraestructura.

Evolución de la estrategia digital en Jalisco

En el estado de Jalisco se pueden encontrar esfuerzos y acciones para promover la conectividad digital y el uso de las herramientas tecnológicas para mejorar la calidad de vida, fortalecer la economía del estado y mejorar los servicios públicos y la toma de decisiones de política pública. En los últimos años se han observado avances significativos para el desarrollo de infraestructura física para la conectividad y la modernización de la administración pública.



Fuente: elaboración propia con datos de Coecytjal (2022) y los Planes Estatales de Desarrollo de Jalisco (2001, 2007, 2014, 2021).

Uno de los principales antecedentes en el desarrollo de la estrategia digital es el del año 1999 cuando se crea la red Estatal de Voz y Datos de Jalisco y se construye para el estado una infraestructura para las tecnologías de la información y las telecomunicaciones. Como parte de la estrategia, pocos años después se incluye en el Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007 el desarrollo informático como objetivo general para garantizar la operación, el adecuado control de los puntos vitales de la gestión y lograr una información confiable y oportuna que se refleje en servicios de calidad para la ciudadanía de manera sencilla y eficiente. En este mismo periodo en el año 2000 se crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Coecytjal) que, como lo establece en sus documentos institucionales, tiene como objetivo impulsar y fomentar el desarrollo de las acciones públicas para el avance de la ciencia y tecnología en el estado (Conacyt, 2014).

Otra institución importante para el desarrollo tecnológico y digital de Jalisco es la creación en 2001 del Instituto Jalisciense de Tecnologías

de la Información (Ijalti), que tiene como principal objetivo fomentar el desarrollo y aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación. Con la creación de ambas instituciones (Coecytjal e Ijalti) se abre paso una importante agenda de estrategias para impulsar el uso y aprovechamiento de las TIC en distintos ámbitos de la sociedad jalisciense.

En 2003 el Gobierno de México se suscribe a la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, cuyo objetivo, así como el de la participación del Gobierno federal, es impulsar y contribuir al desarrollo de políticas para integrar al país a la Sociedad de la Información y disminuir la brecha de banda ancha. Otros desafíos que se plantearon incluyeron la necesidad de comprender las posibilidades de las TIC como facilitador y potenciador del desarrollo económico y social, así como el establecimiento de mecanismos de coordinación entre distintos niveles regionales e internacionales para la implementación de las estrategias utilizadas para disminuir la brecha de conectividad y digital.

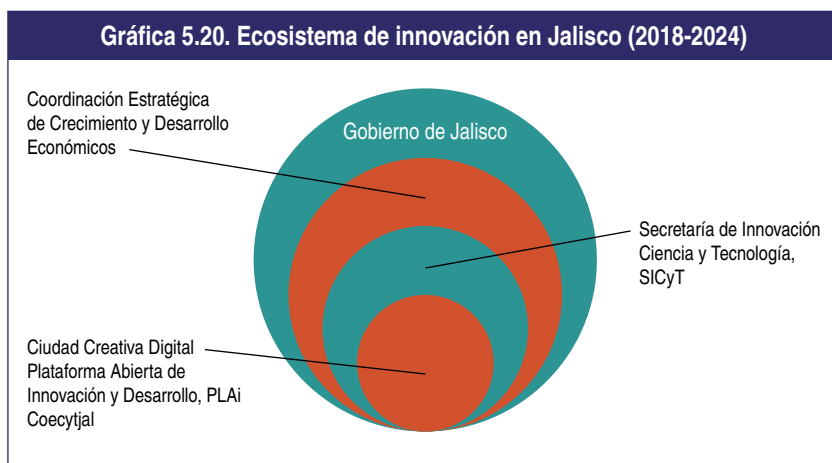
En la siguiente administración estatal, 2007-2012, en el Plan Estatal de Desarrollo se incluye como eje la Modernización, innovación y fomento a las tecnologías, el cual pone énfasis en la mejora de los servicios públicos a través de medios electrónicos. En este periodo se tenían 21 servicios en línea, entre ellos atención ciudadana, pago de tenencia y refrendo vehicular, consulta de la agenda del gobernador, expedición de actas de nacimiento y de actas de matrimonio. Otro de los esfuerzos de esta administración fue en materia de conectividad a través del programa federal e-México, con el que se logró establecer en el estado la Red Estatal e-Jalisco, cuya meta era ofrecer puntos de conexión a internet en espacios públicos y conectar las dependencias estatales y municipales del estado.

Es en la administración 2013-2018 cuando se establece un programa de gobierno exclusivamente para el tema. En el año 2014 se presenta la Estrategia Jalisco Digital, alineada a la Estrategia Digital Nacional y el Proyecto México Conectado. A nivel estatal esta estrategia se centra en el incremento de la cobertura de banda ancha, la digitalización educativa, el uso de las TIC para mejorar la calidad de los servicios de salud, promoción de la inclusión digital y la innovación social, además de promover la competitividad de industrias creativas, digitalización de pymes y, finalmente, la creación de un modelo de gobierno digital abierto y transparente.

En este periodo también se crea la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología (SICyT), que hasta la actualidad ha sido la institución encargada de promover acciones para el uso y aprovechamiento de la conectividad y la competitividad de mipymes.

En la siguiente y actual administración (2018-2024) se retoman algunos de los esfuerzos de la gestión pasada, y en el Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo de Jalisco se menciona la digitalización y el uso de las TIC de manera transversal para cada uno de los cinco ejes del documento. De esta administración se pueden mencionar dos acciones específicas para la construcción de una ciudadanía digital: la Ventanilla Digital Jalisco y la Red Jalisco o Red Estatal Digital. La primera es una plataforma que integra varios trámites y servicios que se pueden realizar en línea; la segunda es un proyecto que provee de puntos gratuitos de conexión a internet en espacios públicos para ampliar la cobertura de internet y disminuir la brecha digital.

En la figura 5.2 se describe cómo se compone actualmente el ecosistema de innovación en Jalisco y las instituciones y dependencias encargadas de promover la política digital en el estado.



Fuente: elaboración propia con datos de Gobierno del Estado de Jalisco (2014).

Ejercicio de prospectiva. Escenarios de Jalisco 2050

La prospectiva es una disciplina que permite anticipar y pronosticar el futuro mediante el análisis que puede ser estadístico o como resultado de lo observado en las tendencias en distintas áreas sociales. Dentro del análisis prospectivo, la construcción de escenarios futuros es una técnica comúnmente utilizada que se caracteriza por introducir una aproximación sistémica e integral al análisis de anticipación, y por tomar en cuenta

la existencia de múltiples futuros resultantes de la acción humana. Se trata de identificar cuáles son estos futuros posibles y cuáles de estos futuros posibles son relativamente más probables. Estos futuros son los escenarios (PNUD, 2017, p. 11).

Los escenarios son guiones que describen caminos alternativos hacia un futuro posible apoyado en hipótesis razonables. Son construcciones intelectuales que ayudan a comprender lo que puede ocurrir, no lo que va a ocurrir ni lo que debe ocurrir ni lo que la gente quiere que ocurra (Rodríguez, 2001, p. 17). Es en este sentido que, para este ejercicio, se construyeron tres escenarios sobre cómo sería el futuro de Jalisco en su integración y desarrollo en la sociedad digital; los escenarios son el pesimista, el inercial y el optimista. El propósito de su construcción es la creación de imágenes integrales y holísticas de cómo el futuro podría desenvolverse. Este propósito facilita la planificación, la discusión de ideas y la formulación de políticas públicas para promover la innovación y el desarrollo.

El horizonte planteado es hacia el 2050, del año actual al establecido hay un periodo de veintisiete años para los que se realizará el ejercicio intelectual de construcción de escenarios para reflexionar acerca del posible panorama que le espera a la sociedad de Jalisco.

Proyección de escenarios dentro del análisis de prospectiva

La tabla 5.1 muestra de manera sintetizada los tres escenarios en sus distintas dimensiones de desarrollo.

Tabla 5.2. Escenarios			
Escenarios	Dimensiones		
	Habilidades digitales	Economía digital	Gobierno digital
Pesimista	La difusión sobre el uso ético y responsable de las tecnologías digitales (IA, compras en línea, etcétera) es escasa y descontextualizada. No se fomenta el pensamiento crítico y proliferan las noticias falsas.	No existen los fondos de innovación de participación estatal. Se tiene conocimiento de los beneficios de la Residencia digital para hacer negocios en Jalisco.	El portal de datos abiertos presenta datos incompletos en formato cerrado, de difícil lectura y manejo.
<i>Continúa...</i>			

Tabla 5.2. Escenarios

Escenarios	Dimensiones		
	Habilidades digitales	Economía digital	Gobierno digital
Pesimista	<p>No existe normatividad sobre el uso de las TIC y la IA actualizada ni acorde con el contexto del país.</p> <p>La infraestructura pública estatal habilitada para la inclusión digital es obsoleta y esto afecta especialmente a los grupos poblacionales más vulnerables</p>	<p>Sin embargo, no existen las condiciones de política ni infraestructura para facilitar la obtención de residencia asociada con abrir y operar negocios de base tecnológica en el estado, ni para residencias de trabajo remoto.</p>	<p>Jalisco está por debajo del promedio nacional en las encuestas de uso y acceso a internet, gobierno digital y abierto. Las encuestas tienen varios años de retraso en su actualización.</p> <p>Muy baja confianza en instituciones de gobierno, instituto electoral y partidos políticos.</p>
Inercial	<p>Se implementa con algunas deficiencias el marco de referencia para el desarrollo de habilidades digitales en el 50 % de las escuelas públicas de Jalisco aplicable a profesores y estudiantes.</p> <p>Se implementan programas de formación para el empleo enfocados en el desarrollo de habilidades digitales en un formato tradicional que poco atiende las necesidades del mercado laboral.</p> <p>Las campañas para fomentar el pensamiento crítico están focalizadas y centralizadas solo en un sector de la población, dejando vulnerables a las poblaciones de escasos recursos y poco acceso a la conectividad.</p> <p>Solo el 50 % de la infraestructura pública estatal está habilitada para la inclusión digital, especialmente de los grupos poblacionales más vulnerables.</p> <p>Implementación del marco de referencia para el desarrollo de habilidades digitales en todas las escuelas públicas de Jalisco aplicable a profesores y estudiantes.</p>	<p>El 50 % de las mipymes se promociona en redes sociales.</p> <p>El 40 % de las mipymes vende por redes sociales y tiene acceso a una cadena de suministro confiable.</p> <p>Abrir, operar y cerrar una empresa en Jalisco y sus municipios se realiza mediante procesos burocráticos que aún requieren de la presencialidad; solo el 50 % se realizan en línea bajo convenios de adopción estándares, requisitos y procesos en plataformas municipales que unifican la experiencia del usuario.</p> <p>Los fondos de innovación de participación estatal son limitados y escasos algunos años.</p> <p>Se estudia la propuesta de Residencia digital para hacer negocios en Jalisco; sin embargo, no existen las condiciones de infraestructura para facilitar la obtención de residencia asociada con abrir y operar negocios de base tecnológica en el estado ni para residencias de trabajo remoto.</p>	<p>El 50 % de los servicios de gobierno se pueden realizar en línea.</p> <p>Tan solo el 50 % de la infraestructura pública digital es basada en código abierto y reutilizable apegado a estándares internacionales.</p> <p>La plataforma de interoperabilidad estatal habilita muy pocos servicios públicos y privados basada en API dejando a más de la mitad de los municipios desconectados, lo que vulnera su autonomía, el acceso a la información y la protección de datos.</p> <p>El portal de datos abiertos presenta datos en formato abierto; sin embargo, la información es de difícil acceso, se requieren muchos procesos para obtenerla y está en formatos difícilmente manipulables.</p> <p>Jalisco se encuentra cerca del promedio nacional en las encuestas de uso y acceso a internet, gobierno digital y abierto.</p> <p>Mediana confianza en instituciones de gobierno, instituto electoral y partidos políticos.</p>

Continúa...

Tabla 5.2. Escenarios

Escenarios	Dimensiones		
	Habilidades digitales	Economía digital	Gobierno digital
Optimista	<p>Reestructuración de programas de formación para el empleo enfocado en el desarrollo de habilidades digitales en programas de formación cortos tipo BootCamp enfocados en la reconversión profesional acorde con las necesidades del mercado laboral.</p> <p>Lanzamiento de campañas masivas de comunicación digital orientadas a fomentar el pensamiento crítico y uso seguro de tecnologías digitales (IA, compras en línea, servicios de gobierno en línea, banda en línea, entre otros).</p> <p>Toda la infraestructura pública estatal está habilitada para la inclusión digital especialmente de los grupos poblacionales más vulnerables.</p>	<p>El 100 % de las mipymes se promociona en redes sociales.</p> <p>El 80 % de las mipymes vende por redes sociales y tiene acceso a una cadena de suministro confiable.</p> <p>Abrir, operar y cerrar una empresa en Jalisco y sus municipios se realiza mediante procesos estandarizados y 100 % en línea, bajo convenios de adopción estándares, requisitos y procesos en plataformas municipales que unifican la experiencia del usuario.</p> <p>Actualización constante de fondos de innovación de participación estatal.</p> <p>Residencia digital para hacer negocios en Jalisco, facilitación para obtención de residencia asociada con abrir y operar negocios de base tecnológica en el estado, así como residencias para trabajo remoto.</p>	<p>El 100 % de los servicios de gobierno se pueden realizar en línea.</p> <p>El 100 % de la infraestructura pública digital está basada en código abierto y reutilizable apegado a estándares internacionales.</p> <p>La plataforma de interoperabilidad estatal habilita servicios públicos y privados basada en API conectado a todas las plataformas municipales bajo el principio de autonomía en el diseño de aplicaciones municipales y protección de datos.</p> <p>El portal de datos abiertos presenta datos en formato abierto, API y visualizaciones de todas las instituciones públicas.</p> <p>Jalisco lidera las encuestas de uso y acceso a internet, gobierno digital y abierto, y es referente internacional.</p> <p>Alta confianza en instituciones de gobierno, instituto electoral y partidos políticos.</p>

Recomendaciones de política pública para alcanzar el escenario optimista

El ejercicio de prospectiva nos permite analizar cada una de las dimensiones dentro del análisis con diferentes consideraciones de política. Las recomendaciones siguientes están orientadas a acelerar la materialización del escenario optimista, considerando que Jalisco tiene al 2024 las posibilidades de convertirse en el estado más innovador y próspero de México y un referente a nivel internacional por facultar un ecosistema de innovación digital habilitante de mejores condiciones de desarrollo para su población.

Habilidades digitales

- ▶ Implementar como parte de la estrategia digital un marco de referencia para el desarrollo de habilidades digitales en todas las escuelas públicas de Jalisco aplicable a profesores y estudiantes.
- ▶ Reestructurar los programas de formación para el empleo enfocándose en el desarrollo de habilidades digitales a través de credenciales que se obtengan en corto tiempo, similares a los BootCamp. El objetivo es que se otorguen los conocimientos y herramientas acordes a las necesidades del mercado laboral del futuro.
- ▶ Creación de campañas masivas de comunicación digital orientadas a fomentar el pensamiento crítico y uso seguro de tecnologías digitales (IA, compras en línea, servicios de gobierno en línea, banda en línea, entre otros).
- ▶ Invertir en la habilitación de la infraestructura tecnológica y de comunicaciones para la inclusión digital de grupos de población más vulnerables.

Economía digital

- ▶ Promover estrategias de incentivos y capacitaciones dirigidos a mipymes y enfocados en el desarrollo de habilidades digitales para el mercadeo digital y el comercio en línea.
- ▶ Establecer mecanismos para solventar las barreras de suministro y los canales de logística que afectan el comercio electrónico.
- ▶ Integrar como parte de la política digital la infraestructura y los procesos técnicos y normativos necesarios para llevar a cabo de manera totalmente virtual la apertura, operación y cierre de una empresa bajo convenios de adopción estándar, requisitos y procesos en plataformas municipales que unifican la experiencia del usuario.
- ▶ Actualizar los fondos de innovación de participación estatal.
- ▶ Implementar la residencia digital para hacer negocios en Jalisco: facilitación para obtención de residencia asociada con abrir y operar negocios de base tecnológica en el estado, así como residencias para trabajo remoto.

Gobierno digital

- ▶ Habilitar un marco normativo estatal en materia de interoperabilidad y uso común de servicios públicos digitales reutilizables que apliquen a instituciones públicas y privadas.

- ▶ Habilitar un *stack* tecnológico de servicios reutilizables fundacionales que aceleren el desarrollo de servicios digitales públicos y privados. Se entiende por servicios reutilizables fundacionales los asociados con la identidad digital de las personas, mecanismos de pagos digitales, firma electrónica, consentimiento de información, entre otros. En este sentido el mecanismo de identificación y autenticación de un usuario de un servicio digital de gobierno estatal podría ser el mismo que use una compañía para vender bienes y servicios en línea, o bien un gobierno local para acceder a plataformas de servicios municipales. La estandarización de procesos comunes entre servicios incrementa exponencialmente el uso y adopción de los mismos ya que las personas usuarias requieren menos elementos de memorización de usuarios y contraseñas para acceder a los mismos.
- ▶ La habilitación y mantenimiento de este *stack* deberá ser responsabilidad del estado, pudiendo en determinado momento habilitar un fondo común de mantenimiento de dicho *stack* por parte de todos los usuarios del mismo.
- ▶ Lanzar una política de datos abiertos aplicable a todas las entidades públicas del estado y sus municipios para habilitar en formato abierto, elegible por máquinas y con su correspondiente API para toda la información de carácter público sin necesidad de requerir una solicitud de información.

Son estos los elementos mínimos que se recomienda integrar a la política digital actual y futura. El reto es enorme, pero como se ha descrito en los distintos apartados de este trabajo es posible llevarlo a cabo. Jalisco cuenta con la capacidad institucional, la infraestructura necesaria y una ciudadanía que reconoce la necesidad e importancia transversal que tiene la sociedad digital para mejorar la calidad de vida.

Referencias

- Banco Mundial. (2016a). *Doing Business in México 2016. Comparación de economías-México*. <https://archive.doingbusiness.org/es/rankings/mexico>
- Banco Mundial. (2016b). *Subnational Doing Business in México 2013*. Data Guadalajara <https://subnational.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/mexico/sub/guadalajara>
- Banco Mundial. (2020). *Doing business 2020. Comparing Business Regulation in 190 economies*. <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/75ea67f9-4bcb-5766-ada6-6963a992d64c/content>
- Banco Mundial. (2023). DataBank. <https://datos.bancomundial.org/country/MX>
- BARAJAS, D. (2023, 16 de marzo). Persiste la brecha digital entre hombres y mujeres en el país. *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/comunidad/brecha-digital-persiste-entre-hombres-y-mujeres-en-el-pais>
- BALLINAS, V. (2022, 22 de mayo). Recomiendan utilizar inteligencia artificial en la impartición de justicia. *La Jornada online*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/05/23/politica/recomiendan-usar-la-inteligencia-artificial-en-el-sistema-de-justicia/>
- BEAS, D. (2015, junio). Tecnología y democracia. *Letras Libres*. 12-17. <https://letraslibres.com/wp-content/uploads/2016/05/beas-e.pdf>
- BUENROSTRO, H. y Hernández, M. (2019). La incorporación de las TIC en las empresas. Factores de la brecha digital en las mipymes de Aguascalientes. *Economía: teoría y práctica*, (50), 101-124. <https://doi.org/10.24275/etypuam/ne/502019/buenrostro>
- CAF. (2019). GovTech y el futuro del gobierno: el caso de Visor Urbano en México. *Policy Brief*, (2). Banco de Desarrollo de América Latina. http://ikels-dspace.azurewebsites.net/bitstream/handle/123456789/1485/Govtech%20y%20el%20futuro%20del%20gobierno_el%20caso%20de%20Visor%20Urbano%20en%20M%C3%A9xico.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Conacyt. (2014). Agenda de innovación de Jalisco [Documentos de trabajo]. Diagnóstico del Sistema de Innovación. <https://www.agendasinnovacion.org/wp-content/uploads/2015/07/2-Diagn%C3%B3stico-del-sistema-de-innovaci%C3%B3n4.pdf>
- Cepal. (2022). Reporte de Gobierno Electrónico 2022 de las Naciones Unidas. Biblioguías / Biblioteca de la CEPAL. <https://biblioguias.cepal.org/gobierno-digital/un-egovernment-survey>
- CONTRERAS, R. (2020). Democracia y tecnologías digitales. *Obra digital: revista de comunicación*, (19), 6-9. <https://raco.cat/index.php/ObraDigital/article/view/385519>

- Gobierno de Jalisco. (2001). *Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007*. <https://seplan.app.jalisco.gob.mx/biblioteca/archivo/verDocumento/700>
- Gobierno de Jalisco. (2007). *Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012, visión 2030*. https://transparencia.info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/u37/Los_apartados_del_Plan_Estatal_de_Development_PED_Jalisco_2030_III_c%20anterior_0.pdf
- Gobierno de Jalisco. (2014). *Estrategia Jalisco Digital 2014-2020*. https://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/programas/estrategia_jalisco_digital_2014-2020.pdf
- Gobierno de Jalisco. (2021). *Plan Estatal de Gobernanza y Desarrollo del Estado de Jalisco 2018-2024, visión 2030*. Actualización 2021. <https://plan.jalisco.gob.mx/ejes-y-tematicas-de-desarrollo/>
- Gobierno de Jalisco. (s.f.). *Ventanilla Digital Jalisco*. <https://ventanilladigital.jalisco.gob.mx/inicio/>
- IEEG. (2018). Principales resultados de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH). <https://ieeg.gob.mx/contenido/PoblacionVivienda/FichaENDUTIH2018VF.pdf>
- IEEG. (2020). *Afectaciones económicas a dos años de la pandemia: Negocios*. [ieeg.gob.mx https://ieeg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2022/06/Afectaciones_economicas_a_2a_de_la_pandemia_Negocios_20220620.pdf](https://ieeg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2022/06/Afectaciones_economicas_a_2a_de_la_pandemia_Negocios_20220620.pdf)
- Ijalti. (s.f). <https://www.ijalti.org.mx/>
- INEGI. (2020a). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información de los Hogares y ENDUTIH*. <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2020>
- INEGI. (2020b). *Los negocios en la economía de Internet*. <https://www.inegi.org.mx/investigacion/nei/>
- INEGI. (2021a). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)*. <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/>
- INEGI. (2021b). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH)*. <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2021/>
- INEGI. (2021c). *Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH)* [Comunicado de prensa 350/22]. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/OtrTemEcon/ENDUTIH_21.pdf
- INEGI. (2022a). *Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas 2022, información para la actualización e incorporación de unidades económicas al DENUE*. <https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/764>
- INEGI. (2022b). *Estadísticas a propósito del día contra la corrupción (9 de diciembre)* [Comunicado de prensa]. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_DMC_22.pdf

- INEGI. (2022c). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021* [Comunicado de prensa 295/22] https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/estsepub/enciga2021_nal.pdf
- INEGI. (2023). *Valor Agregado Bruto del Comercio Electrónico 2021, preliminar*. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/vab-coel/vabcoel2021.pdf>
- ITU. (2018). *Digital skills toolkit*. <https://www.itu.int/en/ITU-D/Digital-Inclusion/Youth-and-Children/Pages/Digital-Skills-Toolkit.aspx>
- MELLON, J. y Lara, F. (s.f.). *Evaluación de impacto del sistema Visor Urbano de Guadalajara sobre las prácticas corruptas en licencias comerciales*. Delivery Associates. https://visorurbano.com/formatos/Visor_Urbano_Evaluaci%C3%B3n_de_Impacto.pdf
- PNUD. (2017). *Manual de Análisis prospectivo para el desarrollo sostenible*. Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe. https://www.academia.edu/40474217/Manual_Analisis_Prospectivo_para_el_DS
- RODRÍGUEZ, J. (2001). Introducción a la prospectiva: metodologías, fases y explotación de resultados. *Revista Economía Industrial*, (342). <https://www.mincotur.gob.es/Publicaciones/Publicacionesperiodicas/EconomiaIndustrial/RevistaEconomiaIndustrial/342/1JesusRodriguez.pdf>
- ROMERO, M. (2020). E-Democracia: Una construcción conceptual. *Revista latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 10(1), e067. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.11962/pr.11962.pdf
- SANTOS, R. (2020). E-democracia: participación ciudadana y nuevas tecnologías para la solución de los conflictos ambientales. *Actas del III Congreso Internacional Move.net sobre Movimientos Sociales y TIC*. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7461407>
- Segob. (2021). *Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma y adiciona diversas disposiciones en relación con la creación de la Dirección General de Estrategia y Transformación Digital*. DOF 29/06/21. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5622421&fecha=29/06/2021#gsc.tab=0
- Transparency International. (2022). *Corruption Perception Index 2022*. https://images.transparencycdn.org/images/Report_CPI2022_English.pdf
- Unesco. (2023, 20 de abril). *Digital skills critical for jobs and social inclusion*. <https://www.unesco.org/en/articles/digital-skills-critical-jobs-and-social-inclusion#:~:text=Digital%20skills%20are%20defined%20as,to%20access%20and%20manage%20information>
- Unesco. (2023). *Ciudadanía alfabetizada en medios e información: pensar críticamente, hacer clic sabiamente*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000385119.locale=es>

- URRUTIA, M. (2015). *Barreras para el uso e implementación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en las mipymes colombianas*. Universidad de San Buenaventura Cartagena. <https://bibliotecadigital.usb.edu.co/server/api/core/bitstreams/017b0ef6-b9af-4b84-8340-21605edd674c/content#:~:text=Otras%20barreras%20para%20el%20uso,sector%20formal%20de%20la%20econom%C3%ADa>
- ZHAO, H. (s.f.). *La Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información y la brecha de la banda ancha: obstáculos y soluciones*. Naciones Unidas. <https://www.un.org/es/chronicle/article/la-cumbre-mundial-sobre-la-sociedad-de-la-informacion-yla-brecha-de-la-banda-ancha-obstaculos-y>

Jalisco a futuro 2050

Jalisco mañana



Eje 6. Seguridad pública y justicia penal



Ricardo Villanueva Lomeli
Rectoría General

Héctor Raúl Solís Gadea
Vicerrectoría Ejecutiva

Guillermo Arturo Gómez Mata
Secretaría General

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

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

Sayri Karp Mitastein
Dirección de la Editorial

Primera edición, 2024

Coordinación general
César Omar Avilés González

Coordinación académica y edición
Adrián Acosta Silva
Sandra Judith Gómez González

© **Textos**

César Omar Avilés González, Adrián Acosta Silva, Mauricio Merino Huerta, Paula Ramírez Höhnne, Héctor Raúl Solís Gadea, Mónica Montañó Reyes, Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez, David Gómez Álvarez Pérez, María Azucena Salcido Ledezma, Gilberto Ramón Guevara Niebla, Edson Eduardo Navarro Meza, Juan Carlos Silas Casillas, Jordi Planas Coll, José Navarro Cendejas, María Isabel Enciso Ávila, Dulce María Zúñiga Chávez, Francisco Estrada Medina, Cristina Guadalupe Palomar Vereá, Enrique Provencio Durazo, Antonio Sánchez Bernal, Moisés Alejandro Alarcón Osuna, Carlos Eduardo Barba Solano, César Augusto Ricardi Morgavi, José Igor Israel González Aguirre, David López García, Luz Orieta Rodríguez González, Francisco Javier López Ballesteros, Nancy García Vázquez, Antonio Ruiz Porras, Javier Emmanuel Anguiano Pita, María Julia Carabias Lillo, Sergio Graf Montero, Eduardo Santana Castellón, Patricia Noemi Vargas Becerra, Edith Yolanda Gutiérrez Velázquez, Alejandro Isidoro Canales Cerón, Alfredo de Jesús Celis de la Rosa, Enrique Cabrero Mendoza, Claudia del Carmen Díaz Pérez, Yolanda Martínez Mancilla, Sandra Judith Gómez González, Sergio López Ayllón, José Antonio Caballero Juárez, Jorge Ramírez Plascencia, Marcos Pablo Moloznik, Arturo Villarreal Palos.

 **CENTRO DE ESTUDIOS
ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO**

César Omar Avilés González
Dirección

Adrián Acosta Silva
**Coordinación del proyecto
Jalisco a Futuro**

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

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

D.R. © 2024, Universidad de Guadalajara



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

www.editorial.udg.mx
publicaciones.udg.mx

ISBN Obra completa 978-607-581-189-5
ISBN Vol. II. 978-607-581-191-8

Mayo de 2024

Hecho en México
Made in Mexico

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

Índice

- 9** **Presentación**
César Omar Avilés González
- 11** **Introducción. Jalisco 2050: una política para el futuro**
Adrián Acosta Silva
- 39** **Eje 1. Gobierno eficiente y política democrática**
- 43** **Escenarios imaginarios sobre el futuro del gobierno y la democracia**
Mauricio Merino Huerta
- 65** **El expediente electoral de Jalisco**
Paula Ramírez Hóhne
- 87** **El futuro de la democracia no está escrito**
Héctor Raúl Solís Gadea
- 115** **Los partidos políticos**
Mónica Montaña Reyes
- 141** **El futuro del gobierno digital**
Edgar A. Ruvalcaba-Gómez
- 171** **El futuro de la burocracia**
David Gómez-Álvarez
Azucena Salcido
- 189** **Eje 2. Cohesión social para el desarrollo**
- 193** **Educación y cohesión social**
Gilberto Guevara Niebla
- 211** **¿Está maldito el futuro de la educación media y superior en Jalisco?**
Eduardo Navarro Meza

- 243 La educación básica**
Juan Carlos Silas Casillas
- 277 La relación entre educación y trabajo**
Jordi Planas Coll
José Navarro Cendejas
María Isabel Enciso Ávila
- 315 Perspectivas de las políticas culturales**
Dulce María Zúñiga
Francisco Estrada
- 331 El orden de género del futuro**
Cristina Palomar Vereá

365 Eje 3. Prosperidad y bienestar

- 369 El futuro económico de México**
Enrique Provencio Durazo
- 393 Perspectiva de la economía**
Antonio Sánchez Bernal
Moisés Alarcón Osuna
- 423 El futuro de las desigualdades**
Carlos Barba
César Augusto Ricardi Morgavi
- 463 Futuros inciertos de la juventud de mediados del siglo XXI**
Igor Israel González Aguirre
- 489 Tendencias en la evolución de la estructura urbana e implicaciones para la calidad de vida**
David López-García
- 513 El sector rural. Consideraciones para su futuro**
Luz Orieta Rodríguez González
Francisco J. López Ballesteros
- 541 Desempeño económico 2023-2060. Una propuesta metodológica**
Antonio Ruiz Porras
Nancy García Vázquez
Javier Emmanuel Anguiano Pita

581 Eje 4. Sustentabilidad, población y territorio

- 585 Retos hacia un futuro sustentable**
Julia Carabias Lillo
- 607 El medioambiente. Acciones hoy por un mañana posible**
Sergio Graf Montero
Eduardo Santana Castellón
- 655 El futuro de la población. Hacia un nuevo ciclo demográfico**
Patricia Noemí Vargas Becerra
Edith Y. Gutiérrez Vázquez
Alejandro I. Canales
- 703 La salud. Desafíos, tendencias y prospectiva**
Patricia Noemí Vargas Becerra
Alfredo de Jesús Celis de la Rosa

735 Eje 5. Ciencia, tecnología e innovación

- 739 La política de ciencia y tecnología en el futuro de México. La agenda pendiente**
Enrique Cabrero Mendoza
- 767 Desafíos, escenarios y trayectorias de la innovación**
Claudia Díaz
- 795 La estrategia digital**
Yolanda Martínez Mancilla
Sandra Judith Gómez González

823 Eje 6. Seguridad pública y justicia penal

- 827 El futuro de la seguridad y la justicia en México**
Sergio López Ayllón
José Antonio Caballero Juárez
- 857 El futuro de la violencia organizada**
Jorge Ramírez Plascencia
- 877 La seguridad pública. Futuro y escenarios**
Marcos Pablo Moloeznik
- 903 El futuro de la seguridad pública y la justicia penal**
Arturo Villarreal Palos

923 Conclusiones

***Jalisco mañana.* Consideraciones finales,
escenarios y recomendaciones**

Adrián Acosta Silva

1051 Autores

EJE 6

**Seguridad
pública
y justicia
penal**

Presentación

Uno de los mayores retos para el país es el desafío que representan los problemas de seguridad pública y de procuración de justicia. Este eje, con un tema de vital importancia y altamente sensible por las consecuencias inmediatas que tienen los delitos de alto y bajo impacto, se centra en el estudio y análisis de la situación actual para, a partir de ello, utilizar el análisis prospectivo para elaborar escenarios probables, identificar problemáticas más urgentes y generar propuestas o recomendaciones de política pública.

El trabajo del eje 6 inicia con el análisis del contexto nacional. Sergio López y José Caballero identifican en su investigación las principales causas de la crisis de inseguridad en el país. Los autores se enfocan en el estudio de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, en las cuales se establecen las fallas institucionales que han provocado la situación actual. En el nivel estatal el texto de Jorge Ramírez analiza la violencia organizada en Jalisco y las violencias emergentes relacionadas con el cambio climático y tecnológico. Por su parte, Marcos Moloeznik escribe acerca de la seguridad pública y pone énfasis en la debilidad institucional de la fuerza pública del estado. Finalmente, este eje integra las reflexiones de Arturo Villarreal, quien estudia la justicia penal desde la perspectiva de la seguridad pública con un enfoque de prevención, investigación y persecución de delitos.

Cada uno de estos textos refleja una realidad de atención urgente en el estado. Los autores identifican relaciones de causalidad y efectos de las fallas institucionales que se utilizan como diagnósticos para establecer una línea de acción sobre la política estatal de seguridad pública. Entre los hallazgos más alarmantes están las repercusiones y el futuro que nos espera en caso de continuar con la inercia que ha persistido en materia de delincuencia, violencia y acceso a la justicia.

El futuro de la seguridad y la justicia en México

— Sergio López Ayllón
José Antonio Caballero Juárez

Introducción. México tiene una crisis de seguridad desde hace décadas

Desde los años ochenta del siglo XX, México tiene un grave problema de violencia e inseguridad (ver Chabat, 2010; Solar, 2014; O’Neil, 2009). Con los años, a pesar de su visibilidad y de las múltiples declaraciones, programas y acciones gubernamentales, la violencia y la inseguridad siguen creciendo en intensidad y crueldad. Estos fenómenos tienen diferentes causas y explicaciones. Sin embargo, existe una constante a lo largo de estos cuarenta años que nos parece es la principal variable detrás del fenómeno de la violencia y la inseguridad. Nos referimos a la ineficacia de las instituciones del Estado y el contubernio que, en muchos casos, existe entre ellas y la delincuencia en todos sus niveles.

A partir de 2008 los índices de violencia se agravaron, al punto de alcanzar niveles inéditos que se han equiparado a los de una guerra civil (ver Schedler, 2018). Un indicador inequívoco fue el notable incremento en el número de homicidios a partir de ese año. Lo que resulta desconcertante es la ausencia en el horizonte de acciones o políticas que permitan dar una respuesta articulada a la violencia endémica que enfrenta el país.

Nuestro punto de partida retoma los diagnósticos que existen sobre la violencia y la inseguridad desde hace años.¹ Antes de iniciar, nos parece crítico reconocer tres cuestiones. La primera es que la tendencia al incremento de la violencia era perceptible desde principios de los años ochenta. Esto quiere decir que incluso los periodos que son con frecuencia señalados como “detonantes de la violencia” no

1 Este estudio reconoce a las numerosas personas que desde hace años han estudiado la violencia en el país y han hecho propuestas para su solución. A lo largo de este trabajo haremos referencia a muchas de ellas. Una obra seminal acerca de la crisis del sistema de justicia penal es la de Zepeda (2004).

representan más que marcas en el largo camino de su desarrollo. Así, la violencia en el país no puede ser entendida simplemente como el efecto de una “mala decisión”, sino como la suma de diversos problemas estructurales.

Esto nos lleva a la segunda cuestión. Los problemas de desempeño institucional y corrupción de las instituciones de seguridad, procuración e impartición de justicia son añejos, pero se agravaron por el incremento de la delincuencia y, en general, de la violencia en el país. Para decirlo brevemente, las instituciones del Estado mexicano no estaban preparadas ni fueron capaces de responder al enorme reto que implicaba atender un crecimiento significativo de la violencia.²

La tercera es que a pesar de los múltiples diagnósticos sobre los problemas y causas de la inseguridad y la violencia, la mayor parte de los planes y acciones de las autoridades se mantienen enfocados en acciones simbólicas o en metas de corto plazo que poco o nada inciden en la solución estructural del problema.³

El estudio del fenómeno de la violencia y la inseguridad admite varias perspectivas. En este trabajo no analizaremos directamente la violencia ni el fenómeno de la delincuencia en general y la delincuencia organizada. Nos concentraremos en el análisis de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia. Nuestro argumento central es que, en gran parte, el problema de la inseguridad y la violencia se explica por el deficiente funcionamiento de estas instituciones; que este problema se conoce desde hace muchos años; y que solucionarlo pasa por una reforma institucional de gran calado y largo plazo.

Nuestro análisis empieza por exponer algunos de los indicadores más significativos que permiten establecer el diagnóstico general de la seguridad pública y del estado que guardan las instituciones de procuración de justicia. Posteriormente revisamos algunas explicaciones globales acerca de las razones que explicarían el crecimiento de la violencia en México. En particular nos referimos a la reforma procesal penal de

2 El notable antropólogo Claudio Lomnitz ha avanzado en la hipótesis de que la violencia del país no es una consecuencia de una crisis moral (la ruptura del tejido social), sino de la retracción del Estado que ha perdido su capacidad de regular la economía informal y la economía ilícita. La violencia sería el principal síntoma de un “nuevo Estado” que tiene un alto grado de soberanía, pero poco control de su aparato de policía y justicia criminal. Ver Lomnitz (2022).

3 Por acciones simbólicas nos referimos a las expresiones del punitivismo penal que se traducen en reformas legislativas para aumentar las penas de los delitos. En el caso de las metas de corto plazo podemos ver los operativos de las fuerzas armadas, de la extinta policía federal o de la guardia nacional en diversas partes del país. Resultados en apariencia rápidos que desaparecen prácticamente de inmediato.

2008 y a la llamada “guerra contra las drogas”. En la medida en que ninguna de estas razones nos parezcan suficientes, exploramos con mayor detalle las fallas institucionales que consideramos permiten una mejor explicación de la prevalencia de la violencia en el país. Concluimos el análisis con algunos escenarios prospectivos.

El diagnóstico. Algunos datos relevantes

En este apartado presentamos información, principalmente cuantitativa, que permite ilustrar varias cuestiones. Primero exponemos cómo la tendencia a la pacificación que inició en el México posrevolucionario se modificó a partir de los años ochenta de siglo XX. A continuación presentamos estadísticas acerca de los homicidios en México desde 1990 que nos permiten mostrar la manera en la que la violencia ha aumentado significativamente. Después revisamos algunos indicadores del desempeño institucional para ilustrar la persistencia de las deficiencias del aparato estatal de seguridad pública y procuración de justicia.

La paz posrevolucionaria y la crisis de los años ochenta

La conclusión de la Revolución mexicana exigió la desmovilización de fuerzas armadas en el país y la sustitución por un ejército institucional. Este tuvo dos características. La primera fue que permitió resolver los conflictos internos y detener cualquier sublevación. La segunda fue su paulatino distanciamiento del poder político. Este periodo tiene un hito fundamental con la llegada a la presidencia de la república de Miguel Alemán Valdés, el primer presidente civil posrevolucionario. A partir de entonces, la estrategia de control de la violencia del Estado mexicano se enfocó en mantener la paz en el país.

En este contexto, las policías municipales —estrechamente vinculadas con los centros de poder locales— fueron una de las principales herramientas para el control social. El ejército permanecía como un testigo silencioso de los acontecimientos y solo intervenía cuando algo se salía de control o excedía las capacidades de las policías. Así, por ejemplo, el ejército se encargó de las actividades de combate al cultivo de estupefacientes. Los problemas sociales de finales de los años sesenta y principios de los setenta pusieron en guardia al Estado mexicano respecto del surgimiento de la violencia política. Una de las primeras reacciones fue

limitar el comercio de armas de fuego en el país. Para ello se modificó el artículo 10 de la Constitución y se expidió la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos.⁴

Sin embargo, y a pesar de la violenta actuación del Estado mexicano en contra de los movimientos sociales de izquierda en el país, en general se mantuvo la paz social. Las estadísticas sobre criminalidad así lo indican. No obstante, en la década de los ochenta las cosas empezaron a cambiar (Piccato, 2003). Los homicidios y otros delitos aumentaron y apareció la delincuencia organizada. En particular nos referimos a la presencia del Cártel de Guadalajara y los hechos en torno de la muerte de Enrique Camarena en 1985. Pocos años después, en 1993, la muerte del cardenal Posadas en el aeropuerto de Guadalajara volvió a colocar el problema del crimen organizado en las primeras planas nacionales (Patenostro, 1995).

A partir de entonces, la espiral ascendente de la violencia y la delincuencia se volvió parte de la cotidianidad de la sociedad mexicana (ver Patenostro, 1995; Aguirre, 2014) y se hicieron evidentes las carencias de los sistemas de seguridad pública y procuración e impartición de justicia.

Tasa de homicidios, violencia y capacidades del Estado

La presidencia de Felipe Calderón marcó un cambio importante en la estrategia del Estado mexicano hacia la delincuencia. Identificamos tres aspectos clave: 1) el fortalecimiento de las policías (estatales y federal), lo que implicó que las municipales dejaran de ser la principal (en ocasiones única) alternativa del Estado para resolver problemas de seguridad y enfrentar a la delincuencia; 2) el incremento de la presencia de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública; y 3) el combate frontal a la delincuencia organizada. Los dos últimos son los que más suelen mencionarse.

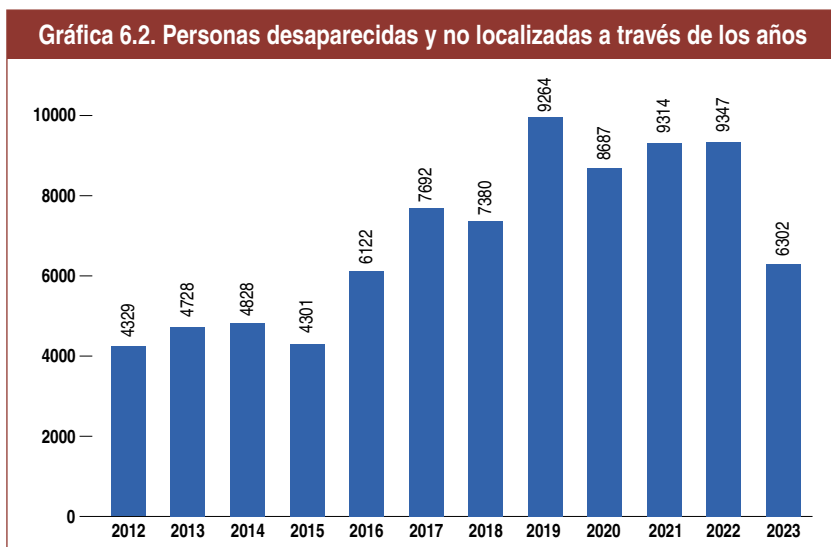
Como puede verse en la gráfica 6.1, 2008 marca el inicio de la tendencia al incremento constante de la violencia en el país (los descensos que se aprecian fueron temporales). Así, el cambio de estrategia coincide con el inicio del incremento de homicidios, aunque no es suficiente para establecer una relación de causalidad.

⁴ Reforma constitucional publicada el 22 de octubre de 1971.



Fuente: Defunciones por homicidios, Mortalidad, INEGI (1990-2021).

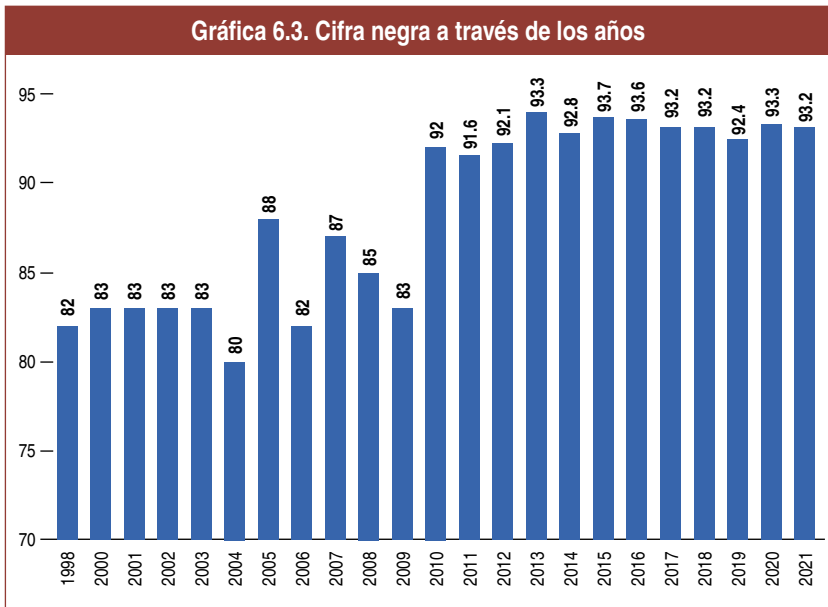
Un fenómeno semejante ocurre con el caso de las personas desaparecidas. Las cifras han crecido notablemente y no parece haber elementos que indiquen que puede haber una disminución en el futuro cercano.



Fuente: Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPNDNO), Segob (2012-2023).

A la violencia se suma la impunidad. Por ella entendemos la situación en la que se comete un delito y este no es procesado por las autoridades para lograr que el perpetrador sea castigado.⁵

Un primer indicador de impunidad es la llamada cifra negra. Esta expresión se refiere a los delitos que se cometen y que no son denunciados, o bien en los cuales no se inició una carpeta de investigación. La gráfica 6.3 nos muestra una serie sobre la cifra negra en México.

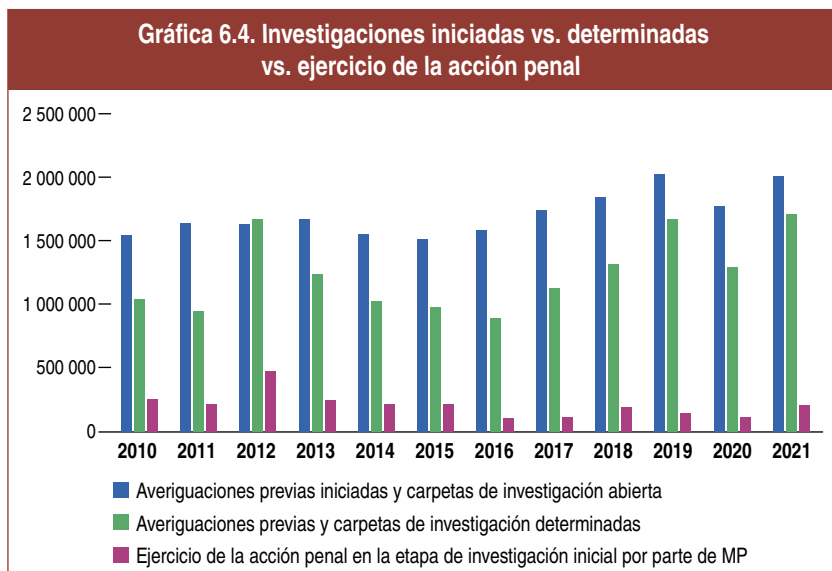


Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2011-2022), Números rojos del sistema penal, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC, 2000-2003, 2006, 2009), Encuesta Nacional sobre Inseguridad, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI, 2004-2005, 2007-2008).

Aunque las cifras de la gráfica 6.3 provienen de fuentes diversas (la serie del INEGI empieza en 2010), los datos muestran con claridad que es un problema que persiste desde hace al menos veinticinco años. Las personas simplemente no denuncian los delitos, y aun cuando este fenómeno es bien conocido las fiscalías (antes procuradurías) no han logrado hacer nada significativo para reducirlo. El resultado es dramático: en México se denuncian menos del 10 % de los delitos que se cometen.

⁵ Esta definición implica que el Estado cumple su función cuando formula una imputación contra la persona que entiende cometió el delito.

Un segundo nivel de análisis es revisar qué sucede con los delitos que sí se denuncian. O dicho de otro modo, ¿cuántos delitos se resuelven? De acuerdo con datos del Censo Nacional de Procuración de Justicia del INEGI, en la gráfica 6.4 pueden verse las tasas de procesamiento de las carpetas de investigación iniciadas.



Nota 1: Estos datos no incorporan el rubro de justicia para adolescentes.

Nota 2: La base de datos de 2017 y 2016 no incluye la opción “ejercicio de la acción penal”, solo “inicio de la investigación complementaria”.

Nota 3: La base de datos de 2015, 2014, 2013, 2012, 2011 y 2010 no incluye la opción de “ejercicio de la acción penal”, solo “inicio de la investigación”.

Nota 4: Los datos de 2019, 2020 y 2021 solo consideran los ejercicios de la acción penal durante la etapa de investigación inicial y no en las averiguaciones previas.

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (2011-2022).

Los datos de la gráfica 6.4 permiten comparar, en primer término, las averiguaciones previas iniciadas con aquellas que son determinadas. Esto último quiere decir que son los casos en los que las fiscalías deciden lo siguiente: ejercer la acción penal, abstenerse de investigar, aplicar el criterio de oportunidad, establecer acuerdos reparatorios, sobreseer, archivar temporalmente, declararse incompetentes o acumular. Los datos muestran con claridad que existe un rezago importante que, aunque varía con los años, implica que muchas carpetas abiertas quedan literalmente en el limbo.

Ahora bien, de ese conjunto de carpetas determinadas solo en un porcentaje muy reducido el ministerio público ejerce la acción penal; es decir, sujeta a los presuntos culpables a juicio frente a un juez. Este porcentaje promedio en el periodo analizado (2010 a 2021) es de solo el 13 por ciento. Dicho de otro modo, existe una bajísima probabilidad que un delito sea denunciado, y cuando lo es, la probabilidad que concluya en el ejercicio de la acción penal es apenas superior al 10 por ciento.

Otros estudios han medido el fenómeno de la impunidad y llegan a resultados similares. Por ejemplo, el Índice de Impunidad 2021 de la organización México Evalúa (2021) estima que la media de impunidad nacional fue de 94.8 % en 2020 y de 91.8 % en 2021⁶ (la reducción se explica en parte por el efecto de la pandemia). En cualquier caso, el hecho es que desde hace muchas décadas México es un país donde simplemente reina la impunidad, ya que las fiscalías resuelven muy pocos casos.

Una dimensión adicional del problema está relacionada con la relación de las personas con las fiscalías. Los datos muestran que los ciudadanos simplemente no confían en las instituciones de procuración de justicia y, por una diversidad de razones, entre otras los tiempos de espera para presentar una denuncia o por la baja expectativa de resultados, se abstienen de denunciar los delitos.⁷ Además, debe tenerse en cuenta que la percepción sobre la corrupción en las fiscalías es muy alta desde hace muchos años.⁸

Otro tipo de mediciones confirman que la calidad de la justicia penal en nuestro país es mala desde hace años y que nada se ha hecho para mejorar. Por ejemplo, el World Justice Project elabora un reporte anual acerca de la calidad de la justicia penal en México. En el informe de 2022, México ocupa el lugar 128 de 140 países evaluados; es decir, la justicia penal en nuestro país, comparada con otros 139 países, está en los últimos lugares.⁹ Desde 2015, nuestro país aparece en esta evaluación con una calificación muy baja (ronda entre el .31 y el .28. En el

⁶ Vale la pena destacar que en algunos delitos la tasa de impunidad es mayor que el promedio; por ejemplo, para 2021 en extorsión es de 98.2 %, en violación de 96.4 % y en desaparición forzada de 98.9 por ciento. También existe una varianza importante entre entidades federativas.

⁷ Por ejemplo, datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) del año 2022, del INEGI, muestran consistentemente que a lo largo de los últimos diez años más del 30 % de las denuncias tardaron más de cuatro horas en ser atendidas. También muestran que las razones para no denunciar (pérdida de tiempo, desconfianza, falta de pruebas, trámites largos y complejos) han permanecido estables a lo largo del tiempo.

⁸ La Envipe lleva años documentando esta situación.

⁹ Ver World Justice Project (2022).

informe 2022, el país con calificación más alta obtuvo .84 y la calificación más baja fue .12). ¿Cómo explicamos esta grave situación?

Un problema que no ha podido ser resuelto ¿Por qué?

A continuación exploramos algunas de las respuestas que intentan explicar el crecimiento de la violencia y la inseguridad en México.

Algunas ideas frecuentes (pero insuficientes)

Existen dos ideas que suelen usarse con frecuencia como explicaciones al problema de la inseguridad y la violencia en el país. Una lo vincula con la implementación del nuevo sistema penal acusatorio que inició en 2008. La segunda lo entiende como una consecuencia de la “guerra contra las drogas”. Ambas, a nuestro juicio, son insuficientes.

El nuevo sistema penal acusatorio

En años recientes, una explicación recurrente de la violencia en México la relaciona con la reforma procesal penal de 2008, cuya entrada en vigor concluyó en 2016. El argumento es que esa reforma fracasó en su pretensión de reducir la impunidad. Estas narrativas son especialmente frecuentes en el ámbito de las fiscalías y las policías. Pero también se reproducen entre funcionarios y políticos ante el argumento de la “puerta giratoria” (ver *Expansión*, 21 de julio de 2017; Hidalgo, 2017).

¿Hasta dónde tienen sustento estas afirmaciones? Para tratar de responderlas conviene recordar cuál fue el contenido de la reforma de 2008. *Grosso modo* tuvo tres propósitos: 1) establecer un nuevo sistema de justicia penal; 2) dar un trato excepcional a la delincuencia organizada; y 3) articular un sistema nacional de seguridad pública.

En materia del sistema de justicia penal, la reforma se enfocó principalmente en mejorar la calidad del proceso y reducir las violaciones a los derechos de víctimas e imputados. Respecto de la delincuencia organizada se tomaron medidas para federalizar la persecución de este delito y se crearon reglas especiales para la persecución de las personas relacionadas con el mismo. En cuanto al sistema nacional de

seguridad pública, la reforma generó las bases constitucionales para su consolidación normativa.

Los resultados de la reforma de 2008 han sido diversos y desiguales¹⁰. Pero es muy difícil sostener que la reforma de 2008 es la causa de los problemas de inseguridad y violencia del país. En primer lugar porque las líneas de tiempo que hemos presentado en el apartado anterior nos muestran que los problemas ya existían y que se han mantenido a lo largo del tiempo con muy pocas variaciones. En segundo porque si bien la reforma procesal no ha tenido todos los efectos deseados su propósito no era reducir la inseguridad. En realidad buscaba mejorar la calidad del servicio de procuración de justicia penal tanto para víctimas como para imputados, así como generar condiciones para un proceso penal más equilibrado. Estos propósitos difícilmente se han logrado.

La narrativa que ve en la reforma procesal penal la causa de la inseguridad dio origen a contrarreformas aprobadas de prisa y con muy poca evidencia empírica de soporte. Una de ellas tiene que ver con el uso más extendido de la prisión preventiva oficiosa, en particular la reforma al artículo 19 constitucional publicada el 12 de abril de 2019. El resultado ha sido un notable incremento de la población en prisión preventiva sin que ello tenga efecto alguno en la crisis de seguridad que vive el país (ver Gómez *et al.*; *Animal político*, s.f.).

La guerra contra las drogas

Una segunda hipótesis que busca explicar la violencia se presenta en el marco de lo que se ha denominado la “guerra contra las drogas”. De acuerdo con esta postura, los esfuerzos del Estado mexicano por erradicar la producción, tráfico y consumo de drogas, así como por desmembrar a los grupos de la delincuencia organizada encargados de ello, han generado los altos índices de violencia que vivimos (Atuesta y Ponce, 2016). Estas posturas presentan el desmembramiento de las bandas dedicadas a la producción y tráfico de drogas como una variable capaz de explicar la generación de la violencia.

A lo anterior se suma que la intervención de las fuerzas armadas en este curso de acción ha generado por sí misma más violencia.¹¹ Entre otros indicadores se usan el índice de letalidad¹² o las persistentes vio-

¹⁰ Ver los datos que se presentan en el estudio México Evalúa (2021).

¹¹ Ver el Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana (2023, enero).

¹² Ver el Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana (s.f.).

laciones a los derechos humanos por parte de las fuerzas armadas y la Guardia Nacional.¹³

Sin negar el impacto que han tenido las políticas de mano dura contra las drogas en la generación de violencia, nos parece que la realidad es mucho más compleja. Por ejemplo, estas explicaciones no suelen tomar en cuenta las debilidades institucionales del Estado mexicano. También omiten temas como el de la corrupción, la imbricación que existe entre algunas fuerzas policiales y el crimen organizado, o fenómenos delictivos paralelos al del mercado de las drogas, como el robo de vehículos, la trata de personas y la comercialización de combustible.

Ninguna de las explicaciones previas nos parece suficiente para dar cuenta del problema de la violencia, por ello, en el apartado siguiente presentaremos algunas ideas que intentan dar cuenta de algunos de los factores institucionales que inciden en este complejo fenómeno.

Las fallas institucionales. La raíz del problema

El diagnóstico presentado muestra que el problema de la inseguridad y la violencia no es nuevo y que tiene décadas enquistado en la realidad nacional. Quizá la novedad, más allá de los números, son los niveles de crueldad y brutalidad alcanzados, cierta normalización del fenómeno, y la multiplicación del número de víctimas que han sido abandonadas a su suerte por los diferentes gobiernos.

Uno de los factores menos explorado en las explicaciones tiene que ver con la dimensión institucional del problema en al menos dos dimensiones: la política y la organizacional. Nos referiremos brevemente a la primera, para concentrar nuestra atención en la segunda.

La transición política del país y el proceso de redistribución del poder modificó los arreglos locales, regionales y nacionales que estaban controlados desde el régimen de partido único. Los vacíos de poder los llenaron rápidamente actores que no se ajustaron a la legalidad. Así, los cacicazgos locales y regionales, apoyados en las policías locales, empezaron a actuar con mayor libertad y, por lo general, ejercieron el poder bajo nuevas formas de violencia. Una de las consecuencias de este proceso fue la imbricación de los grupos de poder locales con diferentes formas de delincuencia organizada (a veces voluntaria, en ocasiones por la fuerza). Esto creó un tejido

¹³ Ver CNDH. Sistema Nacional de Alerta de Violación de Derechos Humanos.

donde el poder político está vinculado con las redes de criminalidad y, en muchas ocasiones, con las fuerzas de seguridad pública. El caso Ayotzinapa es un ejemplo claro de esta situación.¹⁴ Otra de las consecuencias fue el surgimiento de actos graves de corrupción no solo para el enriquecimiento de funcionarios públicos, sino sobre todo para el financiamiento ilícito de actividades electorales. Así, los encargados de mantener el orden se convirtieron en fuente de ilegalidades y de violencia.

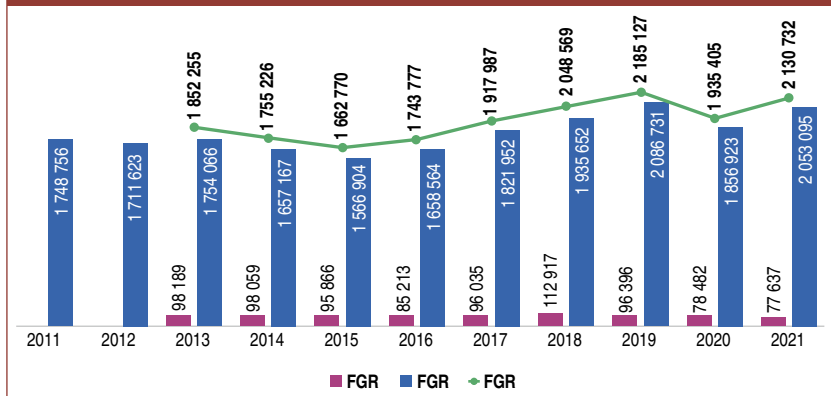
Desde el punto de vista organizacional conviene destacar que la seguridad pública y la procuración de justicia forman un sistema indisoluble donde existen al menos cuatro eslabones necesarios que cumplen funciones concatenadas: las policías que previenen e investigan, las fiscalías que conducen la investigación criminal y ejercen la acción penal, los tribunales que juzgan y eventualmente condenan y el sistema penitenciario que, en teoría, es el último de los recursos para sancionar un delito grave como el homicidio doloso. Si alguno de estos eslabones institucionales falla, el conjunto del sistema funciona mal o simplemente no funciona.

Para darle mayor complejidad al asunto tenemos que considerar que, en razón del sistema federal, en realidad tenemos treinta y tres sistemas de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, uno por cada entidad federativa más el sistema federal. Cada uno de estos sistemas es relativamente independiente, pero para generar seguridad y contener la violencia deben actuar de manera coordinada.

Lo anterior es especialmente importante si consideramos que la mayor parte de los delitos ocurren a nivel local. En relación con los delitos registrados en las averiguaciones previas, investigaciones y carpetas de investigación abiertas, en el año 2021 se registraron 2 130 732, de las cuales solo 77 637 en la Fiscalía General de la República, FGR, y 2 053 095 en las Fiscalías Generales del Estado, FGE. (INEGI, 2022). Esta es una tendencia histórica que puede observarse en la gráfica 6.5.

14 Existe una amplia bibliografía y documentos oficiales sobre el caso Ayotzinapa. Para efecto de este artículo nos importa destacar las relaciones que tenía el alcalde José Luis Abarca con las redes de delincuencia en la región. Ver *Nexos* (2015, octubre).

Gráfica 6.5. Delitos registrados en las averiguaciones previas, investigaciones y carpetas de investigación abiertas, por la FGR y las FGE



Fuente: Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal y Estatal (INEGI, 2022).

Acercas de las implicaciones de todas estas condicionantes institucionales reflexionamos a continuación.

Implicaciones de articulación horizontal y vertical

La estructura del pacto federal y los esquemas de distribución de competencias tienen una incidencia directa en la capacidad de las autoridades para prevenir y enfrentar la violencia. Justo aquí encontramos uno de los principales problemas, ya que el orden constitucional mexicano es impreciso, por decir lo menos, en la forma en la que se distribuyen las competencias en materia de seguridad pública.

El artículo 21 constitucional tiene una definición plausible de lo que se entiende por seguridad pública,¹⁵ función que atribuye a la federación, las entidades federativas y los municipios y que por tanto constituye una facultad concurrente. Ahora bien, si acudimos a la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución para saber cuál es el alcance de la competencia federal y las bases de coordinación, encontramos que esa fracción reenvía al artículo 21. Y si para saber cuál es el alcance de la competencia municipal recurrimos al artículo 115, fracción III, inciso h), encontramos que de nueva cuenta nos reenvía al artículo 21. En síntesis, un galimatías

15 La Constitución dice: “la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta constitución señala”.

que, al final del día, es difícil saber a qué nivel de gobierno le corresponde hacer qué en materia de seguridad pública. Dicho de otro modo, todos son responsables de todo y nadie es responsable de nada. Y justamente por eso, con mucha frecuencia, cuando algún municipio es incapaz de asegurar la seguridad pública suele responsabilizar al gobierno estatal y este, a su vez, a la federación, que revierte los argumentos en sentido inverso.

Así, para poder dar una respuesta articulada a la inseguridad y la violencia se requiere una coordinación horizontal entre los cuatro eslabones del sistema (policía, fiscalías, tribunales y cárceles), y vertical entre los niveles de gobierno, tanto en conjunto como entre cada una de las instituciones que integran el sistema. Precisamente por ello se creó el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Sin embargo, desde su creación por ley en 1995, este no ha logrado articular la acción de los tres niveles de gobierno en beneficio de las acciones de seguridad pública y procuración de justicia.

Una evaluación global del SNSP nos indica que este mecanismo ha sido incapaz de proporcionar una política de Estado estable para coordinar los esfuerzos en la seguridad pública y la procuración de justicia en el país. Sea por falta de talento en el secretariado ejecutivo sea por pasividad en la participación de los tres niveles de gobierno, el SNSP no se ha logrado consolidar como la herramienta para la que se diseñó. Lo anterior se ilustra con bastante claridad con la falta de una política criminal del Estado mexicano.¹⁶ Desde su creación, el SNSP no ha podido establecer en el ámbito nacional una política criminal integral. Sus esfuerzos han sido parciales y no siempre con el sustento empírico adecuado. Por ello, el SNSP cosecha más fracasos que éxitos.

El Estado como generador de violencia

En la operación ordinaria de las fuerzas de seguridad y procuración de justicia se reconoce que existen múltiples irregularidades en el manejo de recursos, en el tratamiento de víctimas y detenidos y, en general, en

16 Por política criminal se entiende el conjunto de acciones que el Estado adopta para combatir la comisión de delitos. Se integra con todos aquellos elementos que se formulan con el objeto de definir qué tipo de conductas deben sancionarse como delitos, la manera en que deben prevenirse, la forma en la que se deben perseguir, la determinación de aquellos delitos que deben considerarse prioritarios en su persecución, así como la manera en que las personas usadas deben ser juzgadas. Ver PGR (2017, p. 41).

todas las actividades que realizan. Las crónicas de la “guerra sucia” de los años sesenta y setenta del siglo pasado dan puntual cuenta de la actuación violenta e ilegal de las autoridades en la represión de guerrilleros y otros grupos opositores. Desde ese entonces, las acciones violentas a cargo del Estado han contado con una general complacencia por parte de mandos directos y autoridades encargadas de su supervisión. Incluso existen posturas abiertamente cínicas que pretenden justificarlas o matizarlas.¹⁷ El efecto es que tenemos un aparato del Estado altamente violento en la represión de la delincuencia cuyos efectos seguramente generan mucha más violencia.

La estrategia de mano dura contra la delincuencia ensayada en época de Felipe Calderón muy probablemente contribuyó a exacerbar el problema de la violencia del Estado. Casos como el de Florence Cassez (ocurrido antes del inicio de ese sexenio, pero defendido a capa y espada por el presidente Calderón) ilustran con claridad la forma en la que las autoridades estaban dispuestas a evadir discutir las irregularidades en la actuación de las fuerzas del Estado a cambio de una aparente eficacia en el combate a la delincuencia. Estas omisiones tuvieron el efecto de debilitar los controles en la actuación de las autoridades y un evidente aumento en la actuación violenta y criminal de las fuerzas de seguridad y de las fuerzas armadas (Magaloni *et al.*, 2018). Esto es en particular relevante en el caso de estas últimas.

Los temas de extorsión a delincuentes y otras formas de corrupción también se mencionan con mucha frecuencia desde hace mucho tiempo. Esto se refleja especialmente en los bajos índices de confianza que tiene la ciudadanía hacia las policías y que desde hace años se mantienen así.

La gravedad del problema de la violencia en la actuación del Estado se presenta como un callejón sin salida cuando se observa la poca disposición de los mandos en trabajar para reducir y perseguir este tipo de actos violentos y de corrupción. Esto a pesar de que desde hace mucho tiempo es claro que el actuar irregular del Estado aparece como un muy destacado catalizador de la violencia en el país.

17 Las defensas del Estado mexicano en la Corte Interamericana de Derechos Humanos ilustran con claridad este punto. Puede verse por ejemplo el Caso García Rodríguez y otro Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de enero de 2023. Serie C No. 482.

La gobernanza de las instituciones

Las instituciones de seguridad pública y de procuración e impartición de justicia presentan graves problemas de gobernanza desde hace mucho tiempo, que varía de institución en institución. Sin duda, las fiscalías, las policías y los sistemas penitenciarios presentan las situaciones más críticas. Los tribunales tienen relativamente mejores condiciones, aunque su principal problema está en la falta de independencia de los jueces y otros operadores.¹⁸

Tanto en las policías como en las fiscalías un problema central es la falta de profesionalización de sus cuadros. Salvo algunos ejemplos aislados y efímeros, no se han logrado establecer carreras policiales, ministeriales y periciales que permitan dar estabilidad y calidad en la operación de estos cuerpos. Pero a esta condición general se suman otras específicas.

Las policías

Las policías constituyen uno de los rompecabezas más complejos del entramado institucional de seguridad pública. Recordemos algunas ideas básicas. Jurídicamente, pueden existir policías en cada nivel de gobierno (federal, estatal y municipal). Por mandato constitucional estos cuerpos son de naturaleza civil y su función es prevenir e investigar los delitos, esto último bajo el mando y conducción del ministerio público.

Desde el punto de vista operativo, no todos los cuerpos de policía necesitan ser iguales, pues tienen contextos, condiciones y necesidades muy diferentes. No es lo mismo las capacidades que requieren las policías de las grandes ciudades que la de municipios medianos o pequeños. Esto también sucede entre las policías estatales. Por lo demás, existen diferentes visiones de cómo entender y organizar a los cuerpos policiales.

Una de las sorpresas de la transición política es que “descubrimos” que los gobiernos carecían de cuerpos de policías profesionales; ni siquiera medianamente capacitados. Por ello, en el marco del SNSP, los primeros esfuerzos se centraron en asegurar que los gobiernos estatales y municipales contaran con los recursos necesarios para cubrir sus necesidades en materia de seguridad pública. En una etapa posterior,

¹⁸ Por razones de espacio no vamos a ampliar el análisis de los poderes judiciales. Baste con señalar que las debilidades institucionales de los poderes judiciales los hacen presa fácil de los gobernadores.

la estrategia de ministración de recursos se complementó con acciones para revisar la integridad de las policías.

En este periodo se implementaron los controles de confianza. Al poco tiempo, y ante su fracaso, se intentó el llamado “mando único”, cuya idea era centralizar el control de las policías para asegurar su operación. La estrategia también fracasó. El SNSP ahora ha centrado sus esfuerzos en el fortalecimiento de las policías municipales a través del modelo nacional de policía y justicia cívica.¹⁹

Desde otro punto de vista, uno de los problemas centrales es la inestabilidad que enfrentan las corporaciones policiales.²⁰ Los policías soportan condiciones laborales difíciles, inestables y poco apoyo cuando enfrentan investigaciones criminales o administrativas derivadas del ejercicio de sus funciones. Con raras excepciones, las acciones para profesionalizar las policías logran subsistir a mediano plazo. El caso de Fuerza Civil en Nuevo León o el de la desintegración de la Policía Federal ilustran con claridad el punto. En otros casos, la situación es todavía más precaria, en particular en el caso de las policías municipales.

Una cuestión adicional a considerar es el riesgo. La muerte de policías en acción es mucho más frecuente de lo que estamos dispuestos a aceptar.²¹ La impunidad en estas situaciones es tan grave como la que aqueja al resto de los delitos. Así, matar a un policía en México parece sencillo y sin consecuencias. Esto resulta escandaloso y poco o nada se hace para resolverlo.

Las fiscalías

Las fiscalías son el otro eslabón débil de la cadena, quizá el más problemático. La actuación de los ministerios públicos es mala, incluso en los casos en donde existe interés porque las cosas salgan bien.²² Las capacidades para realizar investigación criminal son escasas —por ello es frecuente el uso de la tortura— y no existen modelos o protocolos de

¹⁹ Ver Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública. Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica. (s.f.). Del Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica conviene señalar que es de los pocos documentos elaborados con buen sustento empírico y un ejercicio explícito de planeación para su implementación.

²⁰ Ver el informe Causa en Común. Las policías en México: radiografía de un retraso crónico 2018-2022.

²¹ Ver Causa en Común el Registro de policías asesinados de la organización.

²² El mejor ejemplo de ello es el caso Ayotzinapa; pero junto a él, los casos relevantes que terminan mal son mucho más frecuentes de lo que las propias fiscalías están dispuestas a aceptar. Y cuando las cosas salen mal, se culpa invariablemente a los jueces.

atención, políticas criminales institucionales que orienten la acción de las instituciones, ni mecanismos de evaluación y rendición de cuentas. Además, la corrupción y la actuación por encargo son altamente frecuentes en la actuación de las fiscalías.²³ Desde hace décadas, el Estado mexicano prácticamente no ha invertido en las procuradurías.

La autonomía constitucional de las fiscalías solo agravó la situación. En efecto, esta fue resultado de una reforma a la Constitución aprobada de última hora y sin análisis alguno sobre sus implicaciones.²⁴ Por lo general, los nuevos gobiernos de las entidades federativas han logrado obtener las renuncias de los “fiscales autónomos”. Y cuando esto no sucede, optan por recurrir a la abierta arbitrariedad como pasó en el caso de Veracruz, o se han generado conflictos políticos como en Nuevo León o Morelos. En otros casos, la autonomía ha modificado los esquemas de rendición de cuentas y la ha hecho aún más compleja. El caso más evidente es el de la FGR, que lejos de consolidarse ha tenido retrocesos importantes y cuyo titular parece poder actuar sin contrapesos.

Un estudio realizado en 2017 por la entonces Procuraduría General de la República (PGR), y cuyos resultados son aún vigentes, reconoció que México carece de un modelo de procuración de justicia que cumpla con los estándares constitucionales. También admitió que “la corrupción, la ausencia de imparcialidad, las violaciones a los derechos humanos y las enormes deficiencias en la gestión al interior de las procuradurías son claramente factores que alimentan la desconfianza”, y añadió “que se identificaron problemas en la organización de las instituciones y en los métodos de trabajo que emplean”. Este documento contiene un conjunto de recomendaciones que se quedaron en el papel.²⁵

La situación incluso ha empeorado. Un estudio desarrollado a lo largo de nueve años por la organización México Evalúa para dar seguimiento y evaluar el sistema de justicia penal en México, en particular el desempeño de las fiscalías, concluye que se advierte “una clara ausencia de una perspectiva de Estado para formar o fortalecer instituciones, renuencia para invertir en la justicia penal y consolidarla, así

²³ El caso Black WallStreet Capital ilustra esta situación. Ver Ruíz (2023).

²⁴ Ver reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014, Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Como podrá verse, dicho decreto se ocupa fundamentalmente de cuestiones electorales. La autonomía de la fiscalía federal y las de las entidades federativas aparecen casi por generación espontánea. Esto ilustra más que una política de Estado con objetivos definidos, una negociación de última hora para cumplir con algún capricho.

²⁵ Ver PGR (2017).

como abandono de los esfuerzos por cerrar los espacios de impunidad y ampliar el acceso a la justicia” (México Evalúa, 2021). El mismo estudio muestra que existen muy importantes asimetrías entre las diferentes entidades federativas.²⁶ En general se observa que las fiscalías carecen de objetivos y estrategias, mayor uso de la prisión preventiva, persecución penal sin enfoque de priorización y debilitamiento de los servicios enfocados a la protección de víctimas.

Los tribunales

Los tribunales son quizá el eslabón más fuerte de la cadena, pero esto no quiere decir que estén exentos de problema. En efecto, existen importantes asimetrías en las capacidades institucionales de los poderes judiciales de las entidades federativas. En general podemos advertir problemas con la independencia judicial, los presupuestos, la carrera judicial y la capacitación de los jueces que operan el sistema penal.

Así, a pesar de diversos esfuerzos por fortalecer a la justicia local, en particular su independencia, es necesario reconocer que muchos problemas subsisten y que incluso hemos tenido retrocesos recientes por el abandono presupuestal y las relaciones con los gobernadores de los estados. De igual manera subsisten problemas de diseño institucional, de gobernanza y de articulación institucional con las fiscalías que suelen culpar a los jueces de los fracasos por judicializar casos relevantes.

Recientemente, las frecuentes críticas que ha realizado el presidente Andrés Manuel López Obrador acerca de los poderes judiciales y la independencia judicial han agravado la situación. Aunque se pueden rastrear expresiones negativas entre sus predecesores, la frecuencia y virulencia de los ataques de López Obrador a los poderes judiciales han contagiado a muchas otras autoridades del país. La erosión de la de por sí endeble independencia judicial es evidente.²⁷

Las cárceles

Los sistemas penitenciarios constituyen el último eslabón del sistema de justicia penal. Desde hace años los penales han sido abandonados, y a pesar de la amplia evidencia que existe sobre las penosas condicio-

²⁶ Por ejemplo, en 2021 Querétaro alcanzó 1 012 de 1 200 puntos mientras que Morelos apenas llegó a 241 puntos.

²⁷ La persecución de la jueza Angélica Sánchez da fiel cuenta de esto. Ver Barragán (2023).

nes en que se encuentran, y la violación sistemática de los derechos de las personas en reclusión, poco o nada se ha hecho para corregir su situación.

Así, por ejemplo, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública reconoce que “los Centros Penitenciarios se han convertido en escuelas de delincuentes y centros operativos del crimen organizado”.²⁸ Por su parte, el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2022 de la CNDH reconoce que de

seguir invisibilizando las graves problemáticas que enfrenta gran parte del sistema penitenciario en nuestro país, como son: la sobrepoblación, el autogobierno y/o cogobierno, el hacinamiento, la insuficiencia del personal de seguridad, la falta de supervisión de las personas titulares, la indebida o ineficiente clasificación de las personas, constituyen alarmas que requieren atención primordial, que de no observarse continuarán generando graves efectos, que ponen en riesgo, no sólo la seguridad de los centros, sino en la vida de quienes viven y trabajan en ellos, así como la paz social (CNDH, 2022, p. 12).

Al respecto conviene destacar dos situaciones. Primero, que en un número importante de centros penitenciarios florece la corrupción por parte del personal, o más grave aún, son gobernados o cogobernados por grupos criminales que detentan el poder *de facto* al interior de la institución.²⁹ Segundo, que una gran mayoría de las personas que están en prisión son de escasos recursos y por ello la corrupción los afecta de manera desproporcionada.

Lo cierto es que estamos muy lejos de tener un sistema penitenciario capaz de cumplir sus objetivos de administrar las penas privativas de la libertad, que deberían constituir la última ratio del sistema de justicia penal, y de hacerlo garantizar las condiciones mínimas de razonabilidad para las personas detenidas o condenadas.

²⁸ Ver *Diario Oficial de la Federación* (2019).

²⁹ La CNDH ha hecho un llamado urgente a todas las autoridades para que implementen acciones que permitan recobrar la gobernabilidad, seguridad y debido funcionamiento de los penales. Llamado que no ha sido atendido. Ver CNDH (2023).

La militarización

Uno de los aspectos más controvertidos del combate a la violencia lo constituye la intervención de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. Por razones de espacio no podemos desarrollar en este trabajo los diferentes ángulos de este problema, por lo que nos limitamos a destacar algunos elementos relevantes.

Al menos desde los años ochenta del siglo XX, las fuerzas armadas tuvieron diferentes intervenciones en materia de seguridad pública, las cuales fueron legitimadas por una controvertida decisión de la Suprema Corte de Justicia que estableció que la participación del ejército, la armada y la fuerza aérea en auxilio de las autoridades civiles en materia de seguridad pública era constitucional (ver P./J. 38/2000). Fue al amparo de esta tesis que diversos gobiernos solicitaron el apoyo de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, y que tuvo su expresión más importante con la decisión del expresidente Felipe Calderón Hinojosa de solicitar explícitamente la intervención del ejército en lo que entonces se llamó la “guerra contra las drogas”. Es importante recordar que esta decisión sucedió de manera paralela al esfuerzo por construir una policía federal profesionalizada y de carácter civil.

A partir de 2006, las fuerzas armadas tuvieron una presencia constante y creciente en tareas de seguridad pública, pero el sustento jurídico de esta intervención era endeble. Por ello, al final del sexenio del entonces presidente Enrique Peña Nieto se intentó generar un marco normativo más robusto por medio de la expedición de la Ley de Seguridad Interior. Sin embargo, esta fue declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia.

Todo cambió con el gobierno del presidente López Obrador, quien como una de sus acciones prioritarias propuso una reforma constitucional para desaparecer a la policía federal y crear la Guardia Nacional, que sería un cuerpo militar, sin subordinación a las autoridades civiles y con un consejo para coordinar las fuerzas civiles y militares.

Pero la reforma tuvo cambios muy importantes. Luego de un largo e intenso debate, el Senado aprobó la creación de la Guardia Nacional, pero con un modelo y un mando inequívocamente civil. Junto con lo anterior, también expidió un régimen transitorio que permitía al presidente de la república disponer de la fuerza armada permanente en tareas de seguridad pública, ante ciertas condiciones, por un periodo de cinco años (que posteriormente se amplió a nueve años). Meses más tarde, el presidente

López Obrador emitió un decreto para disponer de la fuerza armada en tareas de seguridad pública que establece un catálogo de funciones que ordinariamente corresponden a la Guardia Nacional pero que pueden ser realizadas por el ejército y la armada. Esto genera serias distorsiones en el funcionamiento ordinario del sistema constitucional de justicia penal.

Junto con lo anterior, y lejos del mandato constitucional, en los hechos la Guardia Nacional fue organizada, estructurada e integrada por militares. De acuerdo con datos recientes, el 87 % del personal de la Guardia Nacional son militares, marinos o policías militares.³⁰

De esta manera, los esfuerzos por construir una policía federal profesional de carácter civil quedaron trancos y fueron borrados en su totalidad del mapa ante acusaciones de corrupción. Esa “policía federal” fue reemplazada *de facto* por una corporación militar (la Guardia Nacional) y además se legitimó constitucionalmente —al menos por un periodo de nueve años— la intervención del ejército y la armada en tareas de seguridad pública.³¹ Lo cierto es que los datos disponibles indican que el despliegue de la Guardia Nacional y de la fuerza armada permanente no han logrado contener ni reducir la violencia en el país. Por otro lado, las consecuencias de esta política serán profundas y, en el mejor de los casos, retardarán el proceso de fortalecimiento y profesionalización de las policías estatales y municipales.

Prospectiva: los escenarios

A lo largo de este ensayo hemos argumentado que, al menos en parte, los problemas que enfrentamos de inseguridad y violencia tienen una raíz clara en la ineficacia de las instituciones del Estado. Ineficacia que se manifiesta, entre otras situaciones, en desorganización, falta de gobernanza, militarización, corrupción, actuar violento y deficiente rendición de cuentas.

La violencia y la inseguridad tienen dos grandes catalizadores: la impunidad y la actuación irregular y violenta del Estado que se manifiesta en corrupción y nuevas acciones de violencia contra la población. En ambos casos se pone de relieve el deficiente accionar del

³⁰ Ver Estimaciones del Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana (s.f.).

³¹ A pesar de los muy conocidos problemas de corrupción de la policía federal, la estructura de esa corporación estaba razonablemente asentada. Su desaparición y el traslado de esas funciones a las fuerzas armadas echa por la borda muchos años de trabajo.

Estado que no ha mejorado en los últimos treinta años y que, por el contrario, parece empeorar. La receta para resolver ambas cuestiones pasa necesariamente por el fortalecimiento institucional.

En las líneas siguientes ensayamos algunos escenarios sobre lo que nos puede esperar en los años que vienen.

El escenario inercial y sus consecuencias

La situación actual en materia de inseguridad y violencia es tan grave que difícilmente podemos plantear un escenario peor. Dicho de otro modo, tenemos tal grado de deterioro institucional, agravado por la intervención de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública, que el escenario inercial constituye un punto de no retorno que solo puede empeorar. En especial porque después del ejército no queda ningún otro recurso.

Este escenario puede caracterizarse por los siguientes elementos:

1. La militarización de la seguridad pública se amplía y profundiza. La Guardia Nacional se convierte jurídicamente en un cuerpo militar (intención que ya fue anunciada por el presidente López Obrador) y la presencia de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública se incrementa. Los mandos en las instituciones de seguridad pública estatales y municipales también provienen del ejército y la marina. A pesar de ello, no se logra la coordinación entre los diferentes cuerpos de policía de los tres niveles de gobierno.
2. Los cuerpos de policía estatal y municipal siguen su deterioro. No se invierte en formar y profesionalizar policías, priman condiciones precarias de trabajo y, en casos de intervención, quedan subordinados a la Guardia Nacional. La corrupción o la captura de las policías locales por grupos de delincuencia organizada se mantiene y amplía. Gobernadores y presidentes municipales pierden el control sobre sus cuerpos de policía.
3. Las fiscalías autónomas mantienen su ruta de deterioro. Carecen de presupuestos suficientes, no hay mecanismos de profesionalización del personal, las condiciones laborales son precarias, no existen capacidades institucionales de investigación criminal, no existe tampoco política criminal explícita. La mayor parte de las carpetas de investigación abiertas acaban en archivo temporal y rara vez se hacen imputaciones, salvo cuando existen indicaciones para hacerlo. Los ministerios públicos estatales carecen de mando

sobre las actuaciones de la Guardia Nacional y las fuerzas armadas. Las prácticas de corrupción y extorsión crecen y la poca confianza ciudadana que existía se disuelve. No existe voluntad política para mejorar la operación de las fiscalías.

4. Existe un deterioro creciente de la autonomía constitucional de los poderes judiciales y las fiscalías. Fiscales y jueces reciben y obedecen instrucciones de los poderes ejecutivos. Las presiones públicas erosionan la capacidad de los pocos juzgadores que están dispuestos a mantener su autonomía. Hay esfuerzos claros de los poderes ejecutivos por terminar de capturar a los poderes judiciales.
5. La corrupción, las violaciones a derechos humanos y las intervenciones selectivas de las fuerzas armadas sin participación de las policías locales se generalizan, pero no logran mantener una presencia territorial permanente, por lo que una vez que concluye el periodo de intervención las condiciones iniciales regresan.
6. Se rompen los equilibrios de colaboración federal (caso Morelos y los que vienen). Algunos Estados empiezan a ensayar fórmulas que les permiten mantenerse aislados de las autoridades federales.
7. La inseguridad aumenta considerablemente en el país. El número de homicidios dolosos y de personas desaparecidas tiene algunas reducciones marginales, pero no se logra contener y reducir el fenómeno. Los actos de violencia, crueldad y exhibición se mantienen.
8. La tasa de impunidad sigue siendo escandalosamente alta.
9. La acción de las fuerzas del Estado se empezará a confundir con las de la delincuencia.
10. Hay un notorio deterioro en los, de por sí, deficientes métodos de rendición de cuentas.

El escenario intermedio. Desarrollo de capacidades diferenciadas y asimétricas

En este escenario trabajamos sobre la hipótesis de que es posible un desarrollo positivo en algunas entidades federativas y municipios capaz de reducir parcialmente el deterioro de la seguridad y la violencia. Este escenario se construye con base en la evidencia de que, en efecto, algunos estados han logrado mejoras visibles y sustantivas en sus instituciones de seguridad pública y procuración de justicia (por ejemplo, Querétaro).

Este escenario presenta sin embargo varios problemas relevantes. En primer lugar genera una condición asimétrica en el país, en

donde algunos estados (los menos) tendrían mejores condiciones de seguridad frente a otros (los más). En segundo, el problema es la capacidad para que los cambios sean sostenibles en el tiempo y que no dependan de coyunturas o liderazgos efímeros. Se trata de institucionalizar las condiciones de operación en seguridad pública y procuración de justicia con presupuestos estables y suficientes, con carreras policiales y ministeriales bien diseñadas y estables, con procedimientos y protocolos generalizados, y con políticas criminales explícitas. El tercer problema es la coordinación con las autoridades federales y estatales, en particular la Guardia Nacional, que difícilmente aceptará un mecanismo horizontal con los cuerpos de policía local y las procuradurías locales.

Considerando estas limitaciones, el escenario implicaría lo siguiente:

1. Una o varias entidades federativas deciden invertir, dentro de sus disponibilidades presupuestarias, en la mejora de sus cuerpos de seguridad, sus fiscalías, sus poderes judiciales o sus sistemas penitenciarios.
2. Se establecen programas y políticas de mediano y largo plazo, que incluyan el desarrollo de capacidades institucionales, y se crean carreras policiales y ministeriales.
3. Se genera una adecuada coordinación interinstitucional entre las policías (estatal y municipal) con la fiscalía, con base en una política criminal explícita y pública.
4. Se crean mecanismos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas públicos y, en la mayor medida de lo posible, con participación ciudadana.
5. Se logran acuerdos a interior del SNSP para articular la actuación de las instancias locales con las federales y de otras entidades federativas, en particular con aquellas colindantes con el Estado.
6. Los “éxitos locales” se ven obstruidos por presiones de la delincuencia organizada. Por esos casos se logra obtener un apoyo federal focalizado y eficaz.
7. Se producen modelos de atención ciudadana y de atención a víctimas y grupos vulnerables. Se logra recuperar la confianza y la percepción sobre las instituciones estatales de seguridad pública y la procuración de justicia mejoran.
8. La inseguridad y la violencia se contienen (no necesariamente se acaban) y los índices de impunidad se reducen significativamente en algunos delitos.

El escenario optimista y de largo plazo

Este escenario es poco probable, pero no imposible. Supone partir de algunos supuestos previos.

Los problemas de seguridad y violencia que tenemos solo se pueden resolver en un horizonte de largo plazo (8-10 años) y requieren de políticas sostenidas, bien financiadas y con objetivos definidos, plausibles y evaluables en los tres niveles de gobierno. Cualquier plan de corto plazo está condenado al fracaso y, es muy probable, a incrementar considerablemente la violencia del estado.³²

El objetivo general, expresado de manera simplificada, es recuperar la confianza ciudadana en las policías, fiscalías y tribunales. Lograrlo toma tiempo. De igual manera, las organizaciones del sistema deben mejorar considerablemente la forma en la que tratan a su personal. Policías, fiscales y jueces deben trabajar con garantías de autonomía, profesionalización y respaldo a su labor. La hipótesis subyacente es que recuperar la confianza implica que el desempeño institucional cambia de tendencia y que eso necesariamente mejora la seguridad y reduce la impunidad, la violencia y la corrupción.

Junto con lo anterior es indispensable asegurar la disponibilidad de recursos para financiar la transformación institucional en el largo plazo. De nada sirve un financiamiento contingente que no es sostenible. Por lo demás, el incremento presupuestal no debe ser inmediato sino gradual conforme a un plan de inversión (en recursos humanos e infraestructura) con objetivos claros y mensurables. Conforme a estos presupuestos, el escenario puede plantearse como sigue:

1. Se logra mejorar y estabilizar las acciones de coordinación en materia de seguridad pública y procuración de justicia a través del SNSP. Este se convierte en una herramienta de Estado, aislada de los vaivenes partidistas, que genera confianza entre los actores del sistema pero que también está dispuesta a denunciar y perseguir las irregularidades e ineficiencias que identifique.
2. Los funcionarios responsables de la operación del SNSP cuentan con el consenso de todos o de la mayor parte de los participantes.
3. En el seno del SNSP se logran acuerdos para definir las funciones y modelos de las policías municipales, estatales y federal. Se establece como prioridad nacional la reducción de la violencia y las políticas

³² Este es el punto en donde se deben cuestionar propuestas sobresimplificadoras y respaldadas principalmente por acciones violentas. El caso de Nayib Bukele destaca en especial por ello.

resultantes se separan de las acciones clientelares de naturaleza electoral. El sistema da seguimiento puntual al funcionamiento de todas las corporaciones involucradas y señala puntualmente éxitos, fracasos y responsabilidades.

4. Se crea un mecanismo de financiamiento para fortalecer de manera sostenida a las policías, las fiscalías, los tribunales y las cárceles. Este mecanismo es administrado de manera clara, transparente y equitativa por el SNSP, a partir de criterios acordados entre los miembros.
5. Se crean las bases nacionales de una carrera policial, así como de carreras ministeriales y periciales. Cada estado las adopta en sus instituciones.
6. Se establece un programa para reducir gradualmente la presencia de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública y se construye una Guardia Nacional civil claramente diferenciada del ejército.
7. A la par de las acciones de coordinación, se identifican las estrategias y prioridades de la acción del Estado en el área de la seguridad pública y la procuración de justicia. En particular, se establece una política criminal nacional que después es adaptada a los contextos y prioridades locales. La política criminal nacional es el parámetro que orienta la acción de los tres niveles de gobierno. De igual manera, es el punto de partida para medir sus efectos, resultados y, en su caso, ajustes.
8. La política criminal nacional incluye un plan para prevenir la violencia en el país. El reto está en la construcción de paz en las comunidades. Esto trasciende la acción de las policías, implica la orientación de una gran parte de los esfuerzos del Estado hacia este objetivo.
9. En el seno del SNSP se acuerda un modelo nacional de procuración de justicia que oriente los cambios organizacionales, de recursos humanos, técnicos, informáticos y de operación de todas las fiscalías del país. Para hacer mejor uso de los recursos y generar sinergias se crean programas nacionales para facilitar la formación de ministerios públicos, policías y peritos. Se crean perfiles para fiscales generales y demás cuerpos de mando, que orientan las decisiones de cada entidad federativa. Se inicia un proceso de refundación de las fiscalías.

10. Se atiende integralmente el sistema penitenciario nacional y se recuperan las cárceles de los procesos de auto o cogobierno.
11. Todos los procesos se orientan por criterios basados en el respeto y garantía de los derechos humanos de todos los actores del sistema, de los ciudadanos, las víctimas y los inculpados.

La violencia y la inseguridad que vivimos representan el mayor reto que ha tenido nuestro país en muchas generaciones. Para salir adelante debemos empezar por reconocerlo y aceptar que tenemos frente a nosotros un enorme proyecto colectivo. Recordemos que una de las principales funciones del Estado es proporcionar seguridad a las personas que habitan en su territorio. Para ello, el Estado ejerce el monopolio de la fuerza pública. Así, la acción del Estado en ocasiones tiene que ser violenta y está bien. Lo que no puede ocurrir es que la violencia del Estado se torne en un foco generador de más violencia. Por ello, la violencia institucionalizada debe ser administrada bajo el amparo de la legalidad.

Además de la violencia institucionalizada, el Estado tiene muchas otras herramientas para enfrentar el problema. La guía para hacerlo es clara y pasa por respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos de todas las personas y el estado de derecho en general.

Referencias

- AGUIRRE, J. P. (2014, junio). El secuestro en México. Situación en la última década. *Cuaderno de Investigación*, 9. <https://bit.ly/3OKPDP8>.
- ANIMAL POLÍTICO (s.f.). [Intersecta]. *Prisión preventiva: el arma secreta que encierra a pobres e inocentes*. <https://animalpolitico.com/prision-preventiva-delitos-encarcela-pobres-inocentes>
- ATUESTA, L. y Ponce, A. F. (2016). Cómo las intervenciones de las fuerzas públicas de seguridad alteran la violencia: evidencia del caso mexicano. *Cuadernos de trabajo del monitor del Programa de Política de Drogas*, 19, CIDE.
- BARRAGÁN, A. (2023, 13 de agosto). La persecución contra la jueza Angélica Sánchez enfrenta al poder político y judicial en Veracruz. *El País*. Causa en Común. *Las policías en México: radiografía de un retraso crónico 2018-2022*. <https://causaencomun.org.mx/beta/la-situacion-de-las-policias-en-mexico-2022>

- Causa en Común. *Registro de policías asesinados de la organización*. <https://causaencomun.org.mx/beta/registro-de-policias-asesinados/>
- CHABAT, J. (2010). La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor. *Cuaderno de Trabajo*, (196), 1. https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/117/1/000099112_documento.pdf
- CNDH. (s.f.). *Sistema Nacional de Alerta de Violación de Derechos Humanos*. <https://sna.cndh.org.mx/>
- CNDH. (2022). Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2022. <https://www.cndh.org.mx/documento/diagnostico-nacional-de-supervision-penitenciaria-2022>
- CNDH. (2023). Pronunciamiento para la adopción de acciones urgentes que garanticen la debida operatividad, seguridad y gobernabilidad de los centros penitenciarios del país. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-01/PRONUNCIAMIENTO_2023_003.pdf
- Diario Oficial de la Federación* (2019, 16 de mayo). Estrategia Nacional de Seguridad Pública. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019#gsc.tab=0
- Expansión* (21 de julio de 2017). La Segob crea una unidad para cerrar la “puerta giratoria” del sistema penal. <https://expansion.mx/nacional/2017/07/21/la-segob-crea-una-unidad-para-cerrar-la-puerta-giratoria-del-sistema-penal>
- GÓMEZ, H. *et al.* (2019). Prisión preventiva oficiosa: datos para la discusión. *Nexos* [El juego de la Suprema Corte]. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/prision-preventiva-oficiosa-datos-para-la-discusion/>
- HIDALGO, H. I. (2017, 12 de junio). El nuevo sistema de justicia penal, acusado de impunidad. *Nexos* [Paz y Seguridad]. <https://seguridad.nexos.com.mx/el-nuevo-sistema-de-justicia-penal-acusado-de-impunidad/>
- LOMNITZ, C. (2022). *El tejido social rasgado*. Ediciones Era.
- MAGALONI, B., Magaloni, A. L., Razú, Z. (2018, julio-diciembre). La tortura como método de investigación criminal. El impacto de la guerra contra las drogas en México. *Política y gobierno*, 25(2).
- México Evalúa (2021). Hallazgos 2021. Seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México. <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2022/10/hallazgos2021vf-4oct.pdf>
- Nexos* (2015, octubre). El primer asesinato de José Luis Abarca. <https://www.nexos.com.mx/?p=26354>
- O’NEIL, S. (2009). The real war in Mexico: how democracy can defeat the drug cartels. *Foreign Affairs*, 88(4), 63-77.

- PATENOSTRO, S. (1995, primavera). Mexico as a narco-democracy. *World Policy Journal*, 12(1), 41-47.
- PGR. (2017). Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia. CIDE. <https://www.gob.mx/fgr/documentos/informe-ejecutivo-de-la-consulta-nacional-sobre-el-modelo-de-procuracion-de-justicia#:~:text=Procuraci%C3%B3n%20de%20Justicia-,La%20Consulta%20Nacional%20sobre%20el%20Modelo%20de%20Procuraci%C3%B3n%20de%20Justicia,procura%20ci%C3%B3n%20de%20justicia%20en%20M%C3%A9xico>.
- PICCATO, P. (2003). Estadísticas del crimen en México. Series históricas, 1901-2001 [Análisis de los datos nacionales y del Distrito Federal]. <http://www.columbia.edu/~pp143/estadisticascrimen/EstadisticasSigloXX.htm>
- P./J. 38/2000. Ejército, Armada y Fuerza Aérea. Su participación en auxilio de las autoridades civiles es Constitucional (interpretación del artículo 129 de la Constitución). Suprema Corte de Justicia de la Nación [tesis].
- RUÍZ, K. (2023, 6 de junio). Las 3 claves para entender el caso Black WallStreet Capital. *El Universal* [Metrópoli].
- SCHEDLER, A. (2018). *En la niebla de la guerra. Los ciudadanos ante la violencia criminal organizada*. CIDE.
- Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública. Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (s.f.). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542605/DOC_1_MODELO_NACIONAL_DE_POLIC_A_Y_JC.pdf
- SOLAR, C. (2014). State, violence, and security in Mexico. Developments and consequences for democracy. *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 30(1), 241-255.
- Universidad Iberoamericana. Programa de Seguridad Ciudadana. Enfrentamientos de la SEDENA, 2007 a 2022 (s.f.). https://seguridadvivi.civil.ibero.mx/interactivo/los-enfrentamientos-de-la-sedena/?_ga=2.167272190.1133649706.1692764478-416007171.1692764478
- Universidad Iberoamericana. Programa de Seguridad Ciudadana (2023, enero). ¿Han mejorado las prácticas del ejército mexicano en materia de derechos humanos? <https://seguridadvivi.civil.ibero.mx/2023/01/09/han-mejorado-las-practicas-del-ejercito-mexicano-en-materia-de-los-derechos-humanos/>
- Universidad Iberoamericana. Programa de Seguridad Ciudadana (2023, 18 de abril) ¿Qué es la Guardia Nacional? <https://seguridadvivi.civil.ibero.mx/2023/04/18/que-es-la-guardia-nacional-en-2023/>
- World Justice Project. (2022). *México*. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2022/Mexico>
- ZEPEDA, G. (2004). *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*. FCE.

El futuro de la violencia organizada

— Jorge Ramírez Plascencia*

Introducción

Esta es la primera vez que el proyecto Jalisco a Futuro (JAF) introduce el análisis de la violencia como tema fundamental de diagnóstico y visión de largo plazo, en esta ocasión tomando como referencia el año 2050. Incluir el estudio de la violencia es un gran acierto. A menudo se piensa que la violencia se agota en los delitos violentos, pero en realidad abarca más conductas, situaciones y estructuras que, en la definición de violencia de Galtung (1969), impiden que las personas desarrollen su potencial. También se asume que los distintos tipos de violencia no tienen conexión entre sí, responden a causas coyunturales y se pueden reducir incrementando las medidas punitivas. Se cree también, por las mismas razones, que el control de la violencia es un asunto menor, cuando en realidad es un criterio fundamental para medir el desarrollo sostenible de una sociedad.¹ En este reporte nos interesa poner en duda estas creencias y mostrar la importancia que debería tener la atención de la violencia en toda perspectiva futura sobre Jalisco.

Aunque nuestro marco de observación es acerca de la violencia en general, en un trabajo de esta extensión no es posible analizar sus diferentes modalidades de ocurrencia ni ponerlas todas en perspectiva de futuro de modo simultáneo. Se impone una selección. Por su prevalencia actual, su gran impacto y porque refuerza la expresión de otras formas de violencia, nuestra observación estará limitada a lo que en la terminología de la Organización Mundial de Salud (OMS) se denomina violencia colectiva, aquella producida por la guerra, el

* Agradezco el aliento y paciencia de Adrián Acosta y de Sandra Judith Gómez ante un texto que demoró mucho más de lo debido.

1 La Organización de las Naciones Unidas (ONU) situó en 2015 el logro de la paz y la justicia como parte de los diecisiete objetivos del desarrollo sostenible que se deberían alcanzar en 2030. Ver <https://www.undp.org/es/sustainable-development-goals>

crimen organizado y el Estado, la cual quizá es más preciso nombrar como “violencia organizada”.

Conceptos

En todo estudio sobre la violencia es necesario aclarar los conceptos utilizados para la investigación. Aunque intuitivamente parece evidente qué es la violencia, en realidad existen varias definiciones y paradigmas de análisis (Moloeznik y Portilla-Tinajero, 2021). No sorprende que sea así porque la violencia tiene características de un concepto esencialmente controvertido, es decir, un concepto evaluativo que remite a bienes o valores complejos que se pueden describir de diferentes modos (Gallie, 1998). Bufacchi (2005) ha resumido la diversidad de definiciones en dos conceptos: la violencia como fuerza y la violencia como violación. La violencia como fuerza coincide con la noción más común que se tiene de ella y que resalta el empleo deliberado de la fuerza para causar dolor o infligir daño; en cambio, la violencia como violación alude a la transgresión de normas o, más específicamente, derechos. Ambos conceptos están incorporados, de una u otra forma, en las perspectivas vigentes para estudiar la violencia y para formular políticas que la contrarresten. La definición que propuso la OMS puede adscribirse al primer tipo de concepto:

uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones (2002).

Por su parte, la violencia definida como violación de derechos puede reconocerse, en mi opinión, en la influyente obra de Galtung, *Violence, peace and peace research*. Para él, la violencia es todo aquello que puede producir una diferencia entre la situación actual y el potencial de una persona (Galtung, 1969). En una publicación posterior, este autor dio una definición cercana a su idea inicial: “veo la violencia como insultos evitables a las necesidades humanas básicas y, en general, a la vida, que reducen el nivel real de satisfacción de las necesidades por debajo de lo que es potencialmente posible” (1990, p. 269).

Es evidente que la percepción de la diferencia entre lo actual y lo potencial como violencia supone un criterio normativo que no se cumple:

“los insultos evitables a las necesidades humanas básicas” se configuran como tales porque se da por sentado el incumplimiento de una norma. No vale la pena, en todo caso, pensar en conceptos dicotómicos. Se puede argumentar que la violencia como fuerza se clasifica así porque la expresión de fuerza viola normas tácitas, mientras que los “insultos evitables”, en la definición de Galtung (1990), suponen algún tipo de fuerza. En esta investigación los dos conceptos son importantes y los tendremos en cuenta en diferentes momentos.

Más allá de las definiciones formales que estructuran programas de investigación, no se debe pasar por alto que las fronteras de lo que se considera violento no son estáticas, sino que se redefinen con frecuencia y esa redefinición podemos describirla como resultado de luchas por su reconocimiento (Honneth, 1997; Zuñiga y Valencia, 2019). Varias conductas que no se percibían como violentas hasta hace pocos años, ahora se califican de tal modo. En México, el castigo físico que se hacía pasar como educación, los piropos callejeros, y varias formas de maltrato hacia los animales son algunos ejemplos, entre muchos otros. Otras conductas ya se consideraban como violentas, pero no con el grado de precisión que ahora tienen, como el feminicidio, la violencia vicaria, el suicidio feminicida y el acoso escolar. Reconocer nuevas violencias supone ampliar la percepción de los problemas públicos, admitir nuevos derechos, ampliar los deberes del Estado e imponer prohibiciones. No todos los individuos y grupos sociales están dispuestos a aceptar estos cambios porque les implican costos, socavan prerrogativas ancestrales, contradicen valores particulares o desmienten narrativas de gobernanza exitosa que se traducen en costos político-electorales. Por ello, la resignificación de la violencia no debe verse como resultado de procesos históricos impersonales, sino mayormente de luchas sociales y políticas. La importancia creciente que tiene ahora la violencia de género, por ejemplo, habría sido menor sin estas luchas. Es importante entonces tener presente este contexto de conflicto donde se reconoce o no la violencia y se decide socialmente su significado, gravedad y formas de actuar frente a ella.

Tipología

De acuerdo con la OMS, la violencia se expresa en tres modos distintivos: violencia contra sí mismo, violencia interpersonal y violencia colectiva. Cada una de ellas comprende, a su vez, varios subtipos. La violencia

contra sí mismo abarca las autolesiones y el suicidio; la violencia interpersonal, a su vez, la violencia familiar y de pareja, así como la violencia hacia conocidos y extraños. Finalmente, la violencia colectiva, aquella dirigida contra un grupo o comunidad, y que nos parece más preciso denominar violencia organizada, asume tres formas principales: guerra dentro de un estado o entre varios, violencia perpetrada por el Estado y delincuencia violenta organizada (Krug *et al.*, 2003). Aunque la tipología no los incluye como tal, es importante también considerar como una forma de violencia una gran proporción de accidentes, en la medida en que producen una cantidad considerable de muertes y lesiones evitables por la carencia de políticas públicas eficaces para frenarlos (Houk, 1986; Bonilla y Gutiérrez, 2014).

Para este reporte, adoptaremos esta tipología por su claridad y porque ofrece un marco coherente, llamado ecológico, para entender su ocurrencia y para visualizar políticas de prevención y atención.² La OMS ha insistido en que no se puede dar cuenta de ningún tipo de violencia apelando a un solo factor, sino que se debe analizar la interacción de varios de ellos a diferentes niveles (individual, interpersonal, comunitario y societal). Esta sugerencia lleva a considerar los ecosistemas institucionales y sociales que son necesarios para que surjan determinadas violencias y se reproduzcan, así como, por contrapartida, los que favorecen su control, perspectiva compatible del todo con el enfoque sistémico que se encuentra en la base de los estudios prospectivos. Se asume también que diferentes tipos de violencia están relacionados entre sí, aunque los mecanismos causales que las conectan aún no estén completamente aclarados. Otra ventaja de la tipología de la OMS es que reconoce el suicidio como un tipo de violencia y eso permite observar su interacción con el resto de las violencias.

Medición

La existencia de varios tipos de violencia multiplica los indicadores para medirlos y para observar su impacto en las personas, aun si nuestro énfasis es observar principalmente la violencia ocasionada por el Estado y el crimen organizado. Si bien la definición de la OMS se centra en el uso de la fuerza efectiva o como amenaza, tiene en cuenta repercusiones no solo físicas, sino también psicológicas, trastornos

² Un resumen apretado del modelo de la OMS sobre la violencia puede verse en <https://www.who.int/groups/violence-prevention-alliance/approach>

del desarrollo y privaciones, las cuales no se pueden medir de manera uniforme y sencilla. Lo mismo vale para otras formas de abordar la violencia. La definición de Galtung (1990) distingue la violencia directa, que sería equivalente a la que reconoce la OMS, pero además incluye la violencia estructural y la cultural, cuyas mediciones son variadas y no están estandarizadas. Otros autores han ampliado la tipología de Galtung para incluir, por ejemplo, la violencia ambiental, definida como toda actividad que daña el medio ambiente y, por lo tanto, afecta los derechos humanos (Arce *et al.*, 2022). Esto añade más complejidad a la medición. Aunque nos hubiera gustado asumir el reto de un estudio que midiera diversas formas de violencia, para este reporte nos basamos en los indicadores convencionales que hoy se utilizan para medirla y que provienen, en buena medida, de la estadística criminal oficial.

Recurrir a esta fuente de datos tiene la desventaja de que es una información con serios problemas de confiabilidad. Según un estudio muy conocido “dos de cada tres entidades federativas presentan retos importantes en la precisión y confiabilidad de sus estadísticas delictivas” (México Evalúa, 2020, p. 4). Esta incertidumbre afecta a la medición de homicidios ocurridos en los últimos años en México, los cuales podrían tener un “subregistro potencial” (Osorio y Landeros, 2022, p. 12) debido tanto al crecimiento de casos de defunciones que son clasificadas bajo la categoría de “intención no determinada” como al aumento de denuncias de personas desaparecidas. También la incertidumbre aplica para los registros de suicidios³ y de personas desaparecidas. Sobre estas últimas cabe decir que el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPNDNO) tiene diversos problemas que lo hacen prácticamente inútil como fuente de información (Ramírez, 2022). Observaciones similares se han hecho al cómputo estatal que llevan las autoridades de Jalisco en su propio sitio, el Sistema de Información sobre Víctimas de Desaparición (conocido por las siglas de SISOVID). Se ha denunciado la poca transparencia del portal y la inconsistencia en los datos que favorecen el subregistro de personas desaparecidas.⁴ La baja confiabilidad de la estadística criminal en México no proviene solo de deficiencias presupuestarias, de

³ Sucede que, por ejemplo, en la Ciudad de México los suicidios se han mantenido prácticamente sin variaciones entre 1990 y 2022, no obstante que la tasa de suicidios para todo el país creció más del doble en ese periodo.

⁴ Ver Desaparición de Personas. Comité de Análisis (2023).

personal o técnicas. Es importante tener presente que se trata de un ámbito del estado subordinado a intereses exógenos y que existe una voluntad reconocible por influir en él. La estadística criminal también es un frente de batalla de las luchas por el reconocimiento u opacidad de la violencia mencionada antes.

Metodología prospectiva

El estudio prospectivo de la violencia ofrece un enfoque que no aportan otras disciplinas y que conviene indicar brevemente como punto de partida de este trabajo. Ante todo, es importante tener presente que la prospectiva es un instrumento de planeación estratégica (Miklos, 1988; Godet y Durance, 2011). Si bien la prospectiva coincide con el campo de investigación más amplio y heterogéneo de los estudios de futuro (*future studies*) cuando estos se definen como “el estudio sistemático de futuros posibles, probables y preferibles, incluidas las visiones del mundo y los mitos que subyacen a cada futuro” (Inayatullah, 2012, p. 39), hay siempre un interés en la utilidad de ese conocimiento para, desde la perspectiva de la CEPAL, “crear o consolidar capacidades institucionales” orientadas a la construcción de futuro o bien, en la definición de Godet y Durance, “aclarar la acción presente a la luz de los futuros posibles y deseados” (2011, p. 14). El ejercicio de prospectiva que se desarrolla más adelante no persigue otro objetivo, y para ello toma en cuenta diferentes dimensiones analíticas que son comunes a todos los estudios de futuro, a saber: interés por el largo plazo, enfoque sistémico, perspectiva multiescala y método de escenarios. Contra el sesgo presentista y local, de querer encontrar en el presente las claves para el diagnóstico de un problema altamente complejo y, en lo local, todas las herramientas de su posible solución, la prospectiva obliga a ampliar el análisis, tanto temporal como espacialmente. En este sentido, la radiografía de la violencia sucedida en Jalisco en años recientes debe entenderse como un momento de un proceso más amplio.

Los estudios sobre la violencia requieren equipos de investigación interdisciplinarios (Crettiez, 2009). La tarea es más ardua cuando se trata de construir escenarios de largo plazo porque suponen modelos explicativos complejos para identificar las variables relevantes y la forma en que interactúan a lo largo del tiempo. Sirva esto como advertencia del alcance y límites de este trabajo cuya pretensión es solo exploratoria.

Problemas críticos de la violencia organizada en Jalisco

La violencia en Jalisco se puede caracterizar a partir de cuatro componentes principales: 1) su elevada prevalencia en distintas modalidades con epicentro en la violencia organizada; 2) su alta dependencia de trayectoria (*path dependency*); 3) su alta dependencia de procesos regionales, nacionales e internacionales que impulsan su reproducción; y 4) una falla crónica y generalizada de las instituciones de seguridad pública y de justicia para contenerla.

Elevada prevalencia

En lo que va del siglo, la violencia ha crecido en Jalisco de manera sostenida. Hay una tendencia ascendente y preocupante en violencia autoinfligida (suicidios), violencia interpersonal (homicidios, lesiones dolosas y violencia de género), así como en violencia organizada, tanto la que es perpetrada por el crimen organizado (ejecuciones, desapariciones cometidas por particulares y atrocidades) como por el Estado (tortura y desaparición forzada).

Aunque no se ofrece un análisis de todos los tipos de violencia, conviene en todo caso indicar la situación que priva en torno de los suicidios cometidos en la entidad y sobre los cuales cabe presumir una correlación positiva con la incidencia de homicidios (Machado *et al.* 2020; Lange *et al.*, 2023). La tasa nacional de suicidios ha crecido en lo que va del siglo hasta casi duplicarse: fue de 3.5 en el 2000 y en 2022 alcanzó los 6.3 suicidios por 100 000 habitantes, con 8 123 personas que se quitaron la vida.⁵ Sin embargo, en el caso de Jalisco el crecimiento fue más espectacular. Su tasa de suicidios fue en 1990 de 2.4 suicidios por cada 100 000 habitantes, coincidente con la tasa general del país (que fue de 2.3), pero a partir de ese año comenzó a elevarse de manera constante: fue de 4.5 en el 2000, de 5.3 en 2010 y de 7.6 en 2022.⁶ Se trata de la decimotercera tasa más alta del país en ese año, con 654 decesos totales, por encima de Nuevo León y de la Ciudad de México, cuyas tasas se calculan en 7.0 y 3.0, respectivamente.

Los homicidios dolosos ocurridos en Jalisco experimentaron una alza sostenida a partir de 2008 en sintonía con una tendencia nacional

⁵ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2023).

⁶ Para estos datos ver Instituto de Información Estadística y Geográfica de Jalisco (IIEG) (2023, p. 8).

en la misma dirección. Según la estadística de defunciones registradas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), de 445 casos registrados en 2007 se pasó a 542 en 2008, a 679 en 2009 y luego a 1 072 en 2010. Desde ese año hasta el 2017 el número de casos no superó la cifra de 1 560 alcanzada en 2012; sin embargo, a partir de 2018 y hasta el 2021, los casos se mantuvieron arriba de los 2 000 registros, con el pico más alto en 2018 cuando hubo 2 928 asesinatos. En el 2022 se dio un punto de inflexión con la caída del indicador a 1 864 casos, cifra que podría descender aún más en 2023. Además de las dudas que hay sobre si estas reducciones son reales o resultado del subregistro potencial que mencionamos antes, es pronto para concluir que se trata de una tendencia sostenida. Descensos similares ocurrieron en 2014 y 2015 respecto de los años inmediatos anteriores. Nada garantiza que ahora será diferente y se evite un comportamiento oscilatorio de estos indicadores. Es importante notar que la mayoría de homicidios ocurren en los municipios del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) (7 de cada 10) y son cometidos con arma de fuego (6 de cada 10) (Osorio y Landeros, 2022). La mayoría de las víctimas son jóvenes entre los 18 y 29 años, y es la principal causa de muerte en este grupo de edad.

Se desconoce cuántas personas han sido víctimas de desaparición forzada y cometida por particulares en Jalisco. Esta incertidumbre también es nacional. En Jalisco, hacia finales de marzo de 2022, existían 16 222 denuncias activas de desaparición en el RNPDO, siendo la entidad federativa con más casos. Una actualización masiva de registros que se realizó entonces, que motivó críticas y protestas de colectivos, redujo la cifra a 14 915 casos en el lapso de una hora. Desde esa fecha, se dejó de alimentar la plataforma federal y la incidencia de casos posterior se ha venido informando en un sitio que administran las propias autoridades locales. Según la información que se puede consultar allí, en Jalisco se han localizado, desde diciembre del 2018 al 30 de septiembre del 2023, 14 633 personas, y permanecen en calidad de desaparecidas 14 254 en total. Estas cifras podrían no ser veraces, como mencionamos antes. Es necesario, así, hacer una estimación de los casos activos de personas desaparecidas que hay en Jalisco, considerando, además, los casos no denunciados. Si se considera que entre el 2008 y el 2023 se denunciaron o reportaron 155 casos mensuales en promedio que no fueron resueltos,⁷ de los

⁷ Con base en los datos del SISOVVID al 31 de diciembre de 2022, se estimaron 120 denuncias no resueltas cada mes entre 2008 y 2011, 150 entre 2012 y 2018, y 190 entre 2019 y 2023. Promedio general: 155.

cuales dos tercios correspondieron a casos de desaparición forzada o cometida por particulares, y se estima que por cada 4 casos denunciados o reportados hay 1 sin denunciar, cada mes habrían ocurrido 116 desapariciones en promedio, lo que arroja un total anual de 1 395 víctimas. Entre el 2008 y 2023 se habrían acumulado entonces 22 320 casos de estos delitos.

Alta dependencia de trayectoria

La violencia organizada que estalló en México, y no solo en Jalisco, a partir de 2008 y que se mantiene activa todavía tiene conexiones con decisiones, procesos y estructuras que no ocurrieron entonces y que han tenido un fuerte impacto inercial en su reproducción. Se puede decir que la violencia que experimentamos ahora tiene una alta dependencia de trayectoria (*path dependency*) en la medida en que da continuidad y agrava violencias preexistentes y fracasos institucionales acumulativos. Sin ser exhaustivo ni pretender agotar un análisis que requiere mayor desarrollo, cabe mencionar: 1) la equivalencia funcional de las ejecuciones extrajudiciales que se registran en la actualidad con la práctica de la “ley fuga” durante el siglo XX que ha sido documentada por Piccato (2020); 2) las conexiones de la desaparición de personas actual con las operaciones de contrainsurgencia empleadas contra disidentes políticos y líderes de movimientos sociales en los años setenta (Cedillo, 2021); 3) la formación y la persistencia de organizaciones criminales en algunos estados que hoy se cuentan entre las entidades más violentas (Baja California, Chihuahua, Tamaulipas, Sinaloa y Jalisco) (Astorga, 2005); 4) el funcionamiento añejo de un sistema federal con grandes distorsiones que mantiene a los gobiernos locales débiles institucionalmente y vulnerables frente al crimen organizado (Hernández, 2021); 5) la incapacidad histórica para crear una policía federal profesional (López, 21 de diciembre de 2022); 6) la transición política centrada en lo electoral sin grandes reformas de estado y el uso político de las fuerzas federales para apoyar, o no, a los gobiernos locales en función de criterios partidistas (Trejo y Ley, 2021); 7) los procesos de urbanización caóticos impulsados por el lucro y la corrupción que generaron asentamientos humanos inviables donde la violencia se convirtió en estrategia de sobrevivencia, como varias colonias del AMG (ver Hernández, 2017); y 8) la progresiva militarización del país (Benítez y Gómez, 2021).

Alta dependencia de procesos multiescala

La violencia organizada que se registra en Jalisco está asociada en buena medida con dinámicas criminales que no se producen ni se agotan en su territorio. Para dimensionar su ocurrencia es necesario tener en cuenta flujos económicos, políticos y sociales de la entidad con respecto del país, de México en relación con Estados Unidos, y de Centro y Sudamérica respecto de América del Norte (donde incluimos a México), que configuran procesos de alcance global que favorecen la reproducción local de la violencia. Es en el continente americano donde se produce la mayor cantidad de asesinatos de todo el planeta, destacando América Latina como la región donde se registra la mayor violencia homicida de acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) (2019). A ello contribuye, sin duda, que Estados Unidos sea el mercado mundial más rentable para la venta de drogas ilícitas, el país que más inmigrantes ilegales recibe cada año y donde es relativamente fácil adquirir armas de fuego que son traficadas ilegalmente hacia México y otros países de la región. Tres mercados ilegales que dejan enormes ganancias a numerosas redes criminales de México y de otros países de América Latina. Tan solo la elevada renta que produce el tráfico de drogas hacia ese país, proporcional al alto costo de oportunidad que implica cruzar sus fronteras, ha creado poderosos incentivos desde hace décadas para competir violentamente por su control (Bergman, 2016). A escala nacional, es necesario observar que la violencia registrada en Jalisco, tanto en magnitud como en formas de expresión, es parte de una economía regional de la violencia administrada por una de las organizaciones criminales más violentas que tiene presencia en buena parte del territorio nacional, el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG), constituido hace más de una década a raíz de la fragmentación de otros grupos criminales. El CJNG es una organización criminal compleja que prefiere el sigilo y se administra de un modo más racional y estratégico que el resto (Ramírez, 2023). Sería inadecuado considerarlo solo un cartel de la droga. Es una red que evolucionó a organización criminal diversificada en sus fuentes de renta legales e ilegales y luego a una especie de estado paralelo, paraestado o soberanía criminal: grupos armados que gobiernan territorios e imponen sus normas como medio de acumular poder político, económico y social (Ortíz Jiménez, 2010).

Falla institucional crónica y generalizada para contener la violencia e impartir justicia

Es evidente que la prevalencia de la violencia organizada revela una fallida respuesta del Estado mexicano para actuar frente a ella. Este fracaso se explica, en parte, por una captura parcial del Estado perpetrada por las mismas organizaciones criminales que limita, incluso desde su diseño, el alcance y probabilidad de éxito de toda tentativa en su contra. La impunidad total o casi total en casi todos los delitos, que diversas mediciones documentan periódicamente, muestran que *de facto* son inoperantes las instituciones y mecanismos encargados de procurar y administrar justicia. No otra cosa se puede concluir cuando, según uno de estos estudios, en el 2021 “el 95.4% de los delitos denunciados e investigados en la entidad quedó impune, ya sea porque no se logró una reparación del daño, no hubo una salida anticipada o porque no existe una sentencia” (México Evalúa, 2022).

Tres escenarios con visión 2050 y violencias emergentes

A la luz de las consideraciones previas, hemos construido tres escenarios futuros sobre la violencia organizada en Jalisco con visión al 2050: tendencial, deseable y contrastado. Los tres escenarios integran algunos factores que están presentes en la actualidad sobre todo como determinantes de la violencia organizada y forman parte de los futuros probables de la violencia en Jalisco. Describimos a grandes rasgos sus componentes centrales y la probable secuencia de eventos que conduce a la configuración de cada uno de ellos. Es importante advertir que, si bien el foco de análisis es una entidad federativa, la dinámica de la violencia organizada implica considerar contextos geográficos de mayor escala, por lo que los escenarios bosquejados se refieren en algunos aspectos a todo el país. Tampoco hay que perder de vista que los escenarios de futuro, independientemente de su contenido, no deben interpretarse como, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD), “prescripciones ni predicciones; tampoco son exhaustivos ni se excluyen entre sí” (2021, p. 12).

Escenario 1. El péndulo de la violencia organizada (futuro tendencial)

En el año 2050, Jalisco, en consonancia con lo que sucede en buena parte del país, continúa sumido en la violencia. Prevalece la situación que ya se perfilaba al terminar el primer cuarto de siglo: se ha logrado apenas una contención inestable de la violencia organizada, la cual presenta fluctuaciones en sus principales indicadores. Estas fluctuaciones son ocasionadas por las disputas internas de las organizaciones criminales, por el rompimiento periódico de pactos con las autoridades y por los ciclos electorales que disparan la competencia criminal por la hegemonía política y gubernamental. Aunque se abandonó definitivamente la política de confrontación directa y relativamente generalizada que caracterizó al gobierno de Felipe Calderón, la estrategia de reemplazo centrada en la moderación y contención de las acciones criminales violentas no ha logrado que retroceda al nivel que se tenía en los primeros años de este siglo. Los homicidios continúan siendo elevados. La tasa de asesinatos dolosos oscila entre 20 y 25 por cada 100 000 habitantes, en los registros más positivos que se han alcanzado, hasta 30 y 35 en los momentos de crisis. No sorprende que los homicidios sigan siendo la principal causa de muerte entre personas con edades entre 15 y 44 años, ni que las muertes por accidentes y suicidios continúen siendo elevadas también, por lo que la mortalidad por causas externas se mantiene entre el 10 % y 12 % del total de defunciones anuales. Las denuncias y reportes de personas desaparecidas sin localizar cada año suman alrededor de 2 000 denuncias promedio, cifra que se eleva en los años donde la contención fracasa y estallan de nuevo las hostilidades. El descubrimiento de fosas y la extracción de víctimas no ha cesado en ningún momento, aunque la inversión acumulada y los avances tecnológicos hacen ahora más expeditos los procesos de identificación y restitución de restos. Los cuerpos policíacos siguen siendo vulnerables y se mantiene relativamente constante el promedio anual de 20 asesinatos de elementos de seguridad que había en el primer cuarto de siglo. La inseguridad es patente en toda la entidad, pero en algunos municipios y zonas de Jalisco es aún más grave, razón por la cual persiste el desplazamiento de habitantes y el despoblamiento, especialmente en sitios intensivos de explotación en materias primas en donde se combinan altas expectativas de renta legal e ilegal con una crónica debilidad institucional.

Secuencia probable. El Gobierno mexicano, en sus distintos niveles y poderes, fue incapaz de romper las conexiones del crimen organizado no solo con las estructuras y funciones encargadas de brindar seguridad, procurar y administrar justicia, sino en otras áreas estratégicas de la gestión pública, la vida política, la economía y la sociedad. Creció la captura del Estado, con la consecuente pérdida de control territorial y la consolidación de regímenes de gobernanza criminal que acumulan un gran poder político y económico. La militarización del Gobierno, que al inicio parecía limitada a la seguridad pública, dependiente de la voluntad presidencial y reversible, se volvió estructural y permanente, lo que trasladó a las fuerzas armadas buena parte de la agencia del estado necesaria, ya no para revertir la expansión de la violencia organizada, sino para contenerla y moderar sus manifestaciones más atroces. El control de la violencia organizada no discurre por los cauces legales e institucionales como debería ocurrir, sino que es resultado de acuerdos informales de una elite militar, política y económica a la que pertenecen también los principales líderes y jefes criminales. Estos acuerdos, si bien logran reducir en alguna medida la incidencia de la violencia y, sobre todo, ocultarla, son por naturaleza inestables y su rompimiento da lugar a estallidos de violencia que suceden periódicamente.

Escenario 2. La lenta construcción de una sociedad pacífica (futuro deseado)

En 2050, se han hecho avances considerables en el camino hacia una paz positiva y generalizada, aunque se tiene conciencia de que el trayecto es largo y no exento de grandes dificultades. Sin embargo, existe confianza en que se ha elegido la mejor opción y hay optimismo en que los logros serán duraderos. La mortalidad por causas externas tiene una participación porcentual del 6 % debido, sobre todo, a muertes por accidentes y suicidios, pero el peso de los homicidios es cada vez menor. La tasa de homicidios dolosos es de 7 a 10 por 100 000 habitantes, la cual es todavía muy elevada y distante al promedio que tienen los países de la OCDE que es de tres por la misma cantidad de personas, pero se trata de un indicador que ha disminuido sistemáticamente y hay expectativas de que se podrá alcanzar pronto ese valor. Las defunciones provocadas directamente por la violencia criminal ya no es la principal causa de muerte en personas jóvenes; ahora la preocupación se ha trasladado a los accidentes, pero las políticas públicas diseñadas para abatir su incidencia están dando resultados con-

sistentes y progresivos. La desaparición de personas ha dejado de ser un delito activo y, aunque aún se localizan víctimas inhumadas ilegalmente, esto ocurre en el marco de políticas de verdad y justicia orientadas a la no repetición. Los policías han dejado de ser el blanco de ataques letales y la incidencia de casos se sitúa entre una y tres víctimas al año en promedio, un valor que se considera alto todavía, pero que sin duda es indicativo de una menor participación de elementos de seguridad en redes criminales, mayor capacidad disuasiva de estos cuerpos y de un entorno de seguridad más robusto que ha sido construido gradualmente bajo condiciones de desmilitarización, justicia transicional, fortalecimiento del estado de derecho y resolución civil de conflictos.

Secuencia probable. Aunque sin duda se habían dado avances institucionales hacia la paz a lo largo de varias décadas, fue hacia el comienzo de la década de los treinta de este siglo que inició un esfuerzo nacional masivo en esa dirección. El panorama de la violencia organizada no había cambiado sustancialmente y su impacto acumulado por más de un cuarto de siglo se volvió insostenible. Comenzó entonces a crecer un movimiento nacional por pacificar el país por encima de cualquier otro objetivo de desarrollo, el cual ganó impulso moral en las generaciones más jóvenes y se convirtió en una ambiciosa agenda de reformas gubernamentales, políticas, sociales y económicas. Se adoptaron amplias medidas de justicia transicional que desmovilizaron a las principales redes criminales y sus numerosos vínculos de protección gubernamental, se cambió el enfoque militarizado sobre la seguridad pública y se apostó por modelos no punitivos para enfrentar diversas formas de violencia. Estas acciones en realidad fueron la punta del iceberg de una voluntad de cambio radical que ha ido modificando gradualmente no solo las instituciones encargadas de la prevención, procuración y administración de la justicia, con una reducción significativa de la corrupción y la impunidad, sino también numerosos incentivos que favorecían la reproducción de la violencia, así como sus causas estructurales, como la desigualdad y la persistencia de zonas con altos niveles de marginación.

Escenario 3. Un protectorado estadounidense (futuro contrastado)

En el 2050, el control de la violencia organizada en México está en manos del Gobierno de Estados Unidos, quien dos décadas atrás decidió intervenir militarmente de forma directa y unilateral para abatir y cap-

turar criminales de alto perfil, desarticular redes criminales e inhibir acciones que consideraron, y aún consideran, amenazas directas a su seguridad nacional, como la producción y tráfico de drogas, los delitos cometidos en contra de ciudadanos estadounidenses en y desde suelo mexicano, así como una lista amplia y variable de actos que catalogan como terroristas o que potencialmente lo son, en su perspectiva, como la migración masiva irregular y las protestas ciudadanas sobre la misma intervención militar, por ejemplo. El gobierno estadounidense recibe el apoyo de las autoridades mexicanas, especialmente de sus fuerzas armadas, que colaboran de manera subordinada y procesan y dan cobertura logística a las incursiones y operativos militares estadounidenses, así como a sus medidas permanentes de vigilancia y control basadas en la instalación de una creciente infraestructura tecnológica de monitoreo en tiempo real del grueso de sus habitantes. Esto es posible por un acuerdo que, nominalmente es de cooperación en materia de seguridad, pero en los hechos ha significado la inclusión de México entre los países que se consideran protectorados de Estados Unidos. La violencia vinculada con el crimen organizado ha disminuido ostensiblemente, aunque la tasa de homicidios se mantiene elevada, asociada con la comisión de delitos patrimoniales que, entre tanto, han proliferado y se cometen con mayor violencia. La desaparición de personas ha decrecido, pero no deja de ser un problema público en la medida en que no ha sido atendida realmente por las autoridades de ningún país y sigue siendo una práctica recurrente asociada con diversos delitos. También la letalidad de agentes del orden en funciones, sean militares o policías civiles, se mantiene elevada debido a la multiplicación de los crímenes violentos.

Secuencia probable. La intervención de Estados Unidos en México ha sido activa a lo largo de su historia. Su participación en temas de seguridad comenzó a crecer a partir de la década de los ochenta del siglo pasado en el marco del combate a la producción y tráfico de drogas en la frontera de ambos países y no ha dejado de hacerlo desde entonces. Son conocidos los casos de judicialización de mexicanos en cortes estadounidenses que son extraditados o detenidos en suelo estadounidense bajo cargos relacionados con estas actividades, además de la creciente intervención de Estados Unidos en tareas de inteligencia y detención de grandes narcotraficantes. A estos antecedentes hay que añadir la crisis de salud pública que han ocasionado en ese país norteamericano los opiáceos sintéticos, sobre todo el fentanilo, y la derechización de la política estadounidense que considera a México una fuente de amenazas

a la seguridad nacional, y que han impulsado un clima político y social favorable a la intervención militar en México. Se sabe que, en algún momento de su periodo como presidente, Donald Trump tomó la decisión de hacerlo, aunque fue disuadido por su gabinete de seguridad.

Violencias emergentes

La violencia comenzó a recibir una atención creciente en todo el mundo a partir de los años sesenta. Se puede decir que estamos en medio de un interés de larga duración en el tema que sin duda continuará vigente en el año 2050. Esto no solo por el periodo de violencia extrema que viven algunas regiones y países, incluido México, sino porque es previsible que se intensifiquen violencias conocidas o surjan nuevas por cambios estructurales de la sociedad.

Hay evidencia de que el calentamiento global incrementará los niveles de agresión, criminalidad y suicidio no solo porque se registrarán temperaturas más altas (Anderson, 2001; Mares y Moffett, 2016; Burke *et al.*, 2018), sino por la escasez de alimentos y el desplazamiento de poblaciones (Barnett y Adger, 2007; Crank y Jacoby, 2015; Miles-Novelo y Anderson, 2019), entre otras consecuencias que se pronostican.

El cambio tecnológico, por su parte, ha sido una fuente activa de conflictividad y violencia por la emergencia de tecnologías más letales, pero de manera más general por su impacto en la sociedad, la política y la economía. El abuso y la violencia facilitada por la tecnología digital y de redes (Sugerman y Willoughby, 2013; Bailey *et al.* 2021), inexistente hasta hace unas décadas, es un buen ejemplo de este efecto estructural, pero no es el único.

Conclusiones

La violencia en Jalisco, sus altos niveles, sus distintas formas de expresión y el gran peso que tiene en ella la violencia proveniente del crimen organizado y el propio Estado, es una carga enorme que no solo ha tenido impactos medibles en la salud, expectativas de vida y bienestar de sus habitantes, sino también ha lastrado su desarrollo. Sin duda, es el asunto prioritario de toda agenda futura de gobierno.

Sin embargo, actuar contra la violencia es complejo y requiere más que una política específica para contrarrestarla. A menudo se piensa que el problema se localiza dentro de la esfera de la seguridad, la procuración

y administración de la justicia y que se requiere de un nuevo ciclo de reformas internas para que el sistema comience a generar los resultados esperados. Como hemos querido mostrar en este reporte, en realidad la violencia, especialmente la que aquí hemos llamado violencia organizada, demanda considerar el ecosistema institucional y social más amplio que favorece su reproducción, en parte mediante mecanismos temporales y territoriales que no se gestaron en estos años ni operan solo a escala local.

Referencias

- ANDERSON, C. A. (2001). Heat and violence. *Current Directions in Psychological Science*, 10(1), 33-38. <https://doi.org/10.1111/1467-8721.00109>
- ASTORGA, L. (2005). *El siglo de las drogas*. Debolsillo.
- BAILEY, J., Henry, N. y Flynn, A. (2021), Technology-Facilitated violence and abuse: international perspectives and experiences. En J. Bailey, A. Flynn, y N. Henry (eds.), *The Emerald International Handbook of Technology-Facilitated Violence and Abuse (Emerald Studies In Digital Crime, Technology and Social Harms)* (pp. 1-17). Emerald Publishing Limited.
- BARNETT, J. y Adger, W. N. (2007). Climate change, human security and violent conflict. *Political Geography*, 26(6), 639-655.
- BENÍTEZ, R. y Gómez, E. (2021). *Fuerzas armadas, guardia nacional y violencia en México*. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- BERGMAN, M. (2016). *Drogas, narcotráfico y poder en América Latina*. FCE.
- BONILLA-ESCOBAR, F. J. y Gutiérrez, M. I. (2014, julio-septiembre). Injuries are not accidents: towards a culture of prevention. *Colombia Médica*, 45(3), 132-135.
- BUFACCHI, V. (2005). Two concepts of violence. *Political Studies Review*, (3), 193-204.
- BURKE, M., González, F., Baylis, P., Heft-Neal, S., Baysan, C., Basu, S. y Hsiang, S. Higher temperatures increase suicide rates in the United States and Mexico (2018). *Nature Climate Change*, (8), 723-729. <https://doi.org/10.1038/s41558-018-0222-x>
- CEDILLO, A. (2021, mayo). Operation Condor, the war on the drugs and the counterinsurgency in golden triangle (1977-1983). Kellogg Institute for International Studies. *Working Paper*, (443), 1-38.
- CRANK, J. P. y Jacoby, L. S. (2015). *Crime, violence, and global warming*. Routledge.
- CRETTEZ, X. (2009). *Las formas de la violencia*. Waldhuter editores.
- DESAPARICIÓN DE PERSONAS. COMITÉ DE ANÁLISIS [@ComitedeAnalisi]. (2023, 10 de octubre). *A propósito de la contabilidad de personas desaparecidas que*

- se lleva en Jalisco [Tweet]. X. <https://twitter.com/ComitedeAnalisi/status/1711798030742290728/photo/1>
- GALTUNG, J. (1969). Violence, peace and peace research. *Journal of Peace Research*, (3), 167-191.
- GALTUNG, J. (1990). Cultural violence. *Journal of Peace Research*, (27), 291-305. <https://doi.org/10.1177/0022343390027003005>.
- GALLIE, W. B. (1998). *Conceptos esencialmente impugnados*. Cuadernos de Crítica, (49). Instituto de Investigaciones Filosóficas.
- HERNÁNDEZ, G. (2021). *Federalismo e inseguridad. Doce años de guerra en México*. Universidad Autónoma de Baja California.
- HERNÁNDEZ, A. L. (2017, enero-junio). Jóvenes del sector popular en Chulavista, Tlajomulco: entre injusticia y exclusión socio-urbana y habitacional. *Vínculos*, (10).
- HONNETH, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*. Crítica.
- HOUK, V. N. (1986). Injuries are not accidents. *Public Health Rep.*, 101(2), 124.
- IIEG (2023). Día mundial para la prevención del Suicidio. Ficha informativa del 6 de septiembre de 2023, p. 8.
- INAYATULLAH, S. (2012). Estudios del futuro: teorías y metodologías. En *Hay futuro. Visiones para un mundo mejor*. BBVA.
- INEGI (2023). Día mundial para la prevención del suicidio. [Comunicado de prensa, 542/23. 8 de septiembre de 2023]. <https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2023/09/DíaPrevenciónSuicidio2023.pdf>
- IIEG (2023). Día mundial para la prevención del Suicidio. [Ficha informativa, 6 de septiembre de 2023, p. 8]. <https://iieg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2023/09/DíaPrevenciónSuicidio2023.pdf>
- KRUG, E. G., Dahlberg, I. L., Mercy, J. A., Zwi, A. B., Lozano, R. (eds). (2003). Informe mundial sobre la violencia y la salud. *Publicación Científica y Técnica*, (588) Organización Panamericana de la Salud.
- LANGE, S., Cayetano, C., Jiang, H., Tausch, A., Oliveira e Souza, R. (2023). Contextual factors associated with country-level suicide mortality in the Americas, 2000-2019: A cross-sectional ecological study. *The Lancet Regional Health-Americas*, (20). <https://doi.org/10.1016/j.lana.2023.100450>
- LEÓN, M., Torres, A., Mendoza, K., van't Hooft, A. J. M., Flores, R., Díaz-Barriga, F. (2022). Escenarios humanitarios: una herramienta para abordar las violencias como un problema asociado a la salud y al ambiente. *Revista de Salud Ambiental*, 22(1), 21-34. <https://ojs.diffundit.com/index.php/rsa/article/view/1110>.
- LÓPEZ, E. (2022, 21 de diciembre). Dos siglos y 67 presidentes sin una institución policial federal profesional. *Animal Político*. <https://www.animal->

- politico.com/analisis/autores/ruta-critica/dos-siglos-y-67-presiden-tes-sin-una-institucion-policial-federal-profesional
- MACHADO, D. B., McDonald, K., Castro-de-Araujo, L. F. S., Devakumar, D., Oliveira, F., Kiss, L., Lewis, G., Barreto, M. (2020). Association between homicide rates and suicide rates: a countrywide longitudinal analysis of 5507 *Brazilian municipalities*. *BMJ Open*, 10(11), e040069. doi:10.1136/bmjopen-2020-040069
- MARES, D. M. y Moffett, K. W. (2016). Climate change and interpersonal violence: a “global” estimate and regional inequities. *Climatic Change*, 135, 297-310. <https://doi.org/10.1007/s10584-015-1566-0>
- México Evalúa (2020). *Fallas de origen 2020*. Índice de confiabilidad de la estadística criminal. <https://www.mexicoevalua.org/fallas-de-origen-2020-indice-de-confiabilidad-de-la-estadistica-criminal/>
- México Evalúa (2022). Hallazgos desde lo local. 22 de noviembre [comunicado de prensa]. <https://www.mexicoevalua.org/impunes-el-100-de-desapariciones-y-secuestros-en-jalisco/>
- MILES-NOVELO, A., Anderson, C. A. (2019). Climate change and psychology: effects of rapid global warming on violence and aggression. *Current Climate Change Reports*, 5, 36-46. <https://doi.org/10.1007/s40641-019-00121-2>
- MOLOEZNIK, M. y Portilla, R. (2021, septiembre-diciembre). Sobre los paradigmas de la violencia. *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad*, xxviii(82).
- OECD. (2021). *Global scenarios 2035: exploring implications for the future of global collaboration and the OECD*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/df7ebc33-en>.
- OSORIO, M. y Landeros, E. (2022). *Atlas de homicidios: de México 2021*. México Unido Contra la Delincuencia.
- PICCATO, P. (2020). *Historia nacional de la infamia*. Grano de sal.
- RAMÍREZ, J. (2022, 15 de diciembre). La crisis del Registro Nacional de Personas Desaparecidas (RNPDNO). Cinco anomalías que socavan su utilidad diagnóstica y de monitoreo. *Reflejos*. <https://mreflejos.blogspot.com/2022/12/la-crisis-del-registro-nacional-de.html?zx=586baf1691a9f824>
- SUGARMAN, D. B. y Willoughby, T. (2013). Technology and violence: conceptual issues raised by the rapidly changing social environment. *Psychology of Violence*, 3(1), 1-8. <https://doi.org/10.1037/a0031010>
- TREJO, G. y Ley, S.. *Votos, drogas y violencia. La lógica política de las guerras criminales en México*. Debate.
- UNODOC (2019). Global study on homicide. <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide-2019.html>
- ZÚÑIGA, L., y Valencia, H. (2019). Reconocimiento y proceso de paz en Colombia. *Revista Palabra*, 19(2), 6-22. <https://doi.org/10.32997/2346-2884-vol.19-num.2-2019-2531>

La seguridad pública. Futuro y escenarios

— Marcos Pablo Moloeznik

Introducción

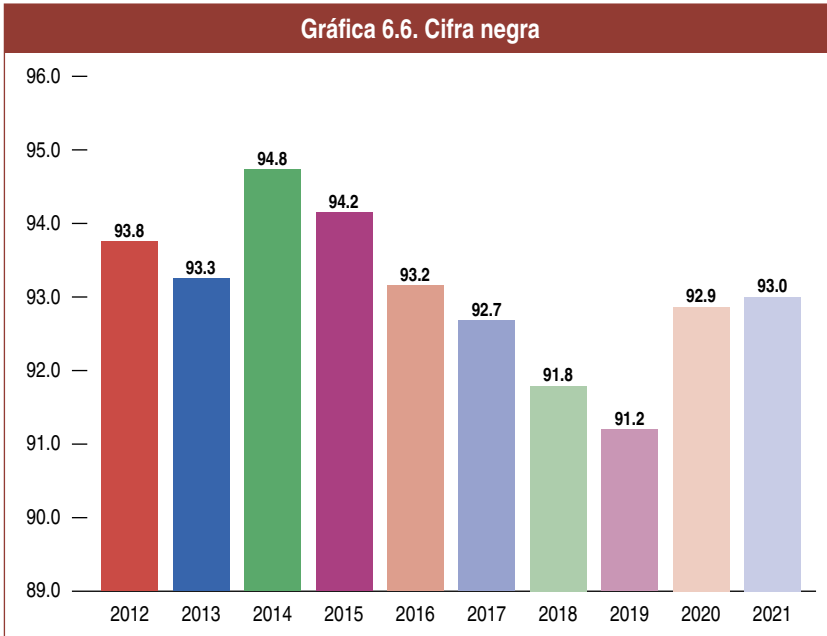
La seguridad pública es una función básica, privativa e indelegable del Estado, responsabilidad que comparten los tres órdenes de gobierno (federación, estados y municipios), de acuerdo con lo establecido por el artículo 21 constitucional (H. Congreso de la Unión, 2023). Asimismo, constituye un bien público y un derecho del que todos deben gozar por el solo hecho de ser persona humana:

el derecho a la seguridad es un derecho democrático fundamental. Las instituciones políticas, las administraciones públicas, la justicia y la policía deben garantizarlo, por lo tanto, prevenir o reprimir las conductas que amenacen o violen este derecho. Quienes más necesitan de la protección pública del derecho a la seguridad son los sectores más débiles o vulnerables de la sociedad. El derecho a la seguridad es sobre todo un derecho a la justicia que demandan los sectores populares (Borja, 2004, p. 22).

No obstante, suele ocurrir que dicho derecho entra en tensión y colisiona con otros derechos humanos (Moloeznik, 2022).

En otras palabras, se trata de un derecho fundamental que lejos está de ser garantizado por el Estado. Así, de conformidad con el más reciente informe del Institute for Economics & Peace (2023), Jalisco ocupa el lugar 18 de las 32 entidades en el índice de paz en México. Esto se explica, en parte, debido a que “los homicidios se han concentrado cada vez más en ciertas partes de México, con más de la mitad de todos los casos de 2022 en sólo siete estados: Guanajuato, Baja California, Estado de México, Michoacán, Jalisco, Chihuahua y Sonora” (Institute for Economics & Peace, 2023, p. 4). De allí que la (in)seguridad pública sea identificada por la sociedad como el principal problema de Jalisco, de acuerdo con los resultados de las más

recientes encuestas. Y es que poco más de la tercera parte de los hogares en Jalisco tuvo, al menos, una víctima de delito (INEGI; Envipe, 2021, 2022). En contraste, la abrumadora mayoría de las víctimas no denuncian, lo que explica que la cifra negra del delito sea, para 2022, de 93 %; es decir, que solo 7 de cada 100 delitos llegan a conocimiento de las autoridades (ver gráfica 6.6).



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2022).

Problemas críticos de la seguridad pública¹

La seguridad pública es una función que nace con la primera manifestación histórica del Estado de Derecho, el Estado liberal de Derecho o Estado Gendarme decimonónico (ver Díaz, 1988, pp. 23-42). Esta función básica del estado ha sido cuestionada por la realidad, lo que se refleja en la elevada tasa de delitos por cada cien mil habitantes, aunque en los últimos años presenta una esperanzadora tendencia a la baja, tal como puede apreciarse en la tabla 6.1.

¹ Para un diagnóstico previo, que identifica asuntos críticos y recomendaciones en la materia todavía vigentes, ver Moloeznik (2019, pp. 339-384).

Tabla 6.1. Incidencia delictiva en Jalisco (tasa de delitos por cada cien mil habitantes)

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
49.0	47.2	43.0	49.3	41.9	43.0	40.5	34.7	33.2	31.9

Fuente: INEGI (2022).

La incidencia delictiva no obstante deja de lado la abrumadora comisión de delitos que no son reportados ante el Ministerio Público/fiscalías, o que no son objeto de averiguación previa y, por tanto, no figuran en estadística alguna (IEEG, 2021b). La baja tasa de denuncia responde probablemente tanto a la desconfianza en las instituciones básicas del Estado como a la interpersonal o entre los propios ciudadanos (ver Cortés, 2020), desconfianza que va de la mano del elevado grado de impunidad promedio o incapacidad de sancionar al victimario, lo que quizá se deba a la debilidad institucional. Así, por ejemplo, según el Informe Mundial de Impunidad México 2022 (UDLAP, 2020), Jalisco ocupa el sexto lugar en la lista de los estados con mayor índice de impunidad (63.40). En homicidios específicamente alcanza los 47.89 puntos, es decir un grado de impunidad “muy alta”. Otros estudios lo confirman: la impunidad promedio de homicidios dolosos para Jalisco en 2019 fue de 86.2 % (Impunidad Cero, 2021) y tratándose de feminicidios de 90 % (ZonaDocs, 2022).

Otro factor clave se basa en la actividad de la delincuencia organizada, que continúa siendo el principal impulsor de los homicidios y la violencia en México en general y en Jalisco en particular. Se estima que la proporción de homicidios asociados con la delincuencia organizada oscila entre 68 % y 80 %, perpetrados en su mayoría con armas de fuego (Institute for Economics & Peace, 2023), cuya proliferación se presenta como un asunto de la mayor prioridad.²

La combinación del accionar de la delincuencia organizada y la debilidad institucional trae como resultado la violencia contra las fuerzas de seguridad, periodistas y activistas sociales. De esta manera, en 2022 en México fueron asesinados un total de 403 policías, aproximadamente un 5 % en Jalisco (ver tabla 6.2). Esto significa que el poder público ni siquiera tiene la capacidad de proteger a sus propios integrantes, de garantizar el derecho supremo a la vida de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, como la Organización de Naciones Unidas (ONU) denomina a los policías.

² Cabe destacar que, desde 2015, más de dos tercios de los homicidios han sido resultado de la violencia con armas de fuego.

Tabla 6.2. Policías asesinados por entidad federativa

Estado	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Guanajuato	66	73	84	54	50	327
Estado de México	47	23	39	47	21	177
Guerrero	44	26	37	26	24	157
Chihuahua	31	32	35	27	19	144
Veracruz	29	16	39	30	24	138
Michoacán	16	41	26	20	24	127
Jalisco	25	29	22	25	22	123
Puebla	30	22	15	14	13	94
Ciudad de México	22	20	22	13	10	87
Sonora	13	23	21	12	18	87

Fuente: elaboración propia con base en Causa en Común (2021, p. 3), Institute for Economics & Peace (2023, p. 31), Institute for Economics & Peace (2022, p. 30).

Los cárteles de la droga ejercen un control efectivo sobre la mayor parte del territorio de Jalisco, en particular fuera de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), conforme al testimonio de servidoras públicas.³ En este contexto, y siguiendo al Institute for Economics & Peace (2023, p. 4), “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”; violencia criminal homicida de la que no escapa Jalisco.

En este escenario de control territorial por parte de la delincuencia organizada, en el nivel nacional Jalisco es reconocida como la entidad federativa con el mayor número de personas reportadas como desaparecidas, tal como se aprecia en la tabla 6.3.

³ Entre mayo y septiembre de 2022 se realizó una entrevista a siete trabajadoras sociales quienes prefirieron guardar el anonimato (comunicación personal).

Tabla 6.3. Casos registrados de personas extraviadas o desaparecidas por estado (2015-2022)

Estado	Personas desaparecidas
Jalisco	10 481
Tamaulipas	5 614
Estado de México	5 314
Nuevo León	3 729
Veracruz	3 703
Sinaloa	3 692
Ciudad de México	3 682
Michoacán	3 452
Sonora	3 447
Guanajuato	2 630

Fuente: Índice de Paz México (2023, p. 32).

Se trata de las desapariciones forzadas, fenómeno que suele afectar a la población más vulnerable y que es tipificado como crimen de lesa humanidad por la comunidad internacional el cual, si bien fue concebido como delito perpetrado por agentes del Estado, en la actualidad es resultado del accionar de actores no estatales (IIDH, 2022). El escenario estatal en el ámbito de la seguridad se encuentra signado por la indefensión social y la iniciativa estratégica en manos de la delincuencia organizada. De allí el dominio de la reacción o la represión, en detrimento de la prevención que solo existe como letra muerta en los documentos programáticos.

Cualquiera que sea la gestión considerada en la última década, se verifica como una constante la falta de compromiso por parte de los gobernantes en 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 (PED), programas sectoriales y discursos de las autoridades. En resumen, 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 las personas reportadas como desaparecidas, lo que supone 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, 2021).

En este marco, no debe soslayarse que la preservación de la seguridad nacional es una obligación del presidente de la república de conformidad

con la letra y espíritu del artículo 89 fracción VI de la Ley Suprema de la Nación (H. Congreso de la Unión, 2023, p. 89), lo que queda en entredicho, ya que a la fecha no se ha publicado aún el Programa Sectorial Especial para la Seguridad Nacional, como lo establece la ley.

Esto trae aparejado los condicionamientos del gobierno central como un desafío estructural al mejoramiento de las condiciones de seguridad en Jalisco: desde las políticas y estrategias impuestas por el Poder Ejecutivo de la Federación a las entidades federativas y municipios, sin tener en cuenta las especificidades y problemáticas propias de cada uno de estos niveles de gobierno, pasando por los instrumentos coercitivos federales (ejército, fuerza aérea, armada y Guardia Nacional) y la apuesta por el proceso de militarización de la seguridad pública, hasta el presupuesto de egresos de la federación y la asignación de recursos etiquetados y condicionados.

Por su parte, merecen especial tratamiento los exámenes de control y confianza obligatorios para los agentes del Ministerio Público o fiscales, los peritos, y los miembros de las instituciones policiales,⁴ quienes en virtud del artículo 123 apartado B fracción XIII “podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones” (H. Congreso de la Unión, 2023, p. 145), e incluso

si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido (p. 145).

Se trata de la consagración normativa del sistema de despojo de estos tres colectivos de funcionarios públicos, al eliminar su permanencia y estabilidad laboral, notas esenciales del servicio civil de carrera, con el agravante de quebrantar el debido proceso a la sazón núcleo duro de los derechos humanos, considerados derechos esenciales e inalienables (Moloeznik, 2013; CICR, 2015). El lector se encuentra así frente a una masa crítica humana en el ámbito de la seguridad pública sometida a la violación sistemática de sus derechos humanos, por lo que cabe preguntarse ¿con qué autoridad moral se le puede exigir a los policías que respeten los derechos fundamentales de

⁴ Este mandato constitucional obligó a las entidades federativas a crear los Centros Estatales de Control y Confianza.

los ciudadanos cuando el Estado ni siquiera tiende un manto de protección legal sobre ellos?

A lo anterior se suma un severo déficit de los efectivos encuadrados:

Al hacer un comparativo del estado de fuerza policial que tienen otras entidades federativas con similar número de población, se evidencia por ejemplo que Jalisco solo tiene una cuarta parte de efectivos encuadrados en relación con la Ciudad de México o Veracruz, y que en comparación con Puebla —que tiene 21 por ciento menos de población que Jalisco—, este estado tenga 22.3 por ciento más funcionarios en seguridad pública que Jalisco, o casos como Nuevo León donde su población es 30 por ciento menor que la de Jalisco, pero su número de elementos de seguridad pública es 33 por ciento mayor (...) los casos más alarmantes que comprueban el gran déficit de Jalisco respecto al número de trabajadores en seguridad pública se presentan en entidades federativas como Oaxaca o Tabasco. En el caso de Oaxaca, cuya población es la mitad de la de Jalisco, cuenta con 40 por ciento más policías que esta última, y Tabasco que tiene solo el equivalente a 29 por ciento de la población de Jalisco, presenta un estado de fuerza 36 por ciento superior a esta entidad federativa (Moloeznik y Camarena, 2023, pp. 773-774).

Tabla 6.4. Personal de Seguridad Pública, estados seleccionados

Entidad federativa	Población 2020	Personal de Seguridad Pública
Estado de México	16 992 418	90 671*
Ciudad de México	9 209 944	20 196
Jalisco	8 348 151	4 940
Veracruz	8 062 579	19 687
Puebla	6 583 278	6 350
Guanajuato	6 166 934	4 100
Nuevo León	5 784 442	7 383
Chiapas	5 543 828	6 996
Oaxaca	4 132 148	8 219
Tabasco	2 402 598	7 737

* Cabe señalar que al revisar el Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2021 del IIEG (2021a), se observó que el gráfico 1 sobre el personal de la institución encargada de la función de seguridad pública presenta erratas en la información sobre la Ciudad y Estado de México. *Nota:* el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública considera que lo que denomina “estándar nacional mínimo” debería ser de 1.8 policías evaluados por cada mil habitantes. *Fuente:* elaboración propia con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2020 y el Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2021 del IIEG (2021a) con base en INEGI.

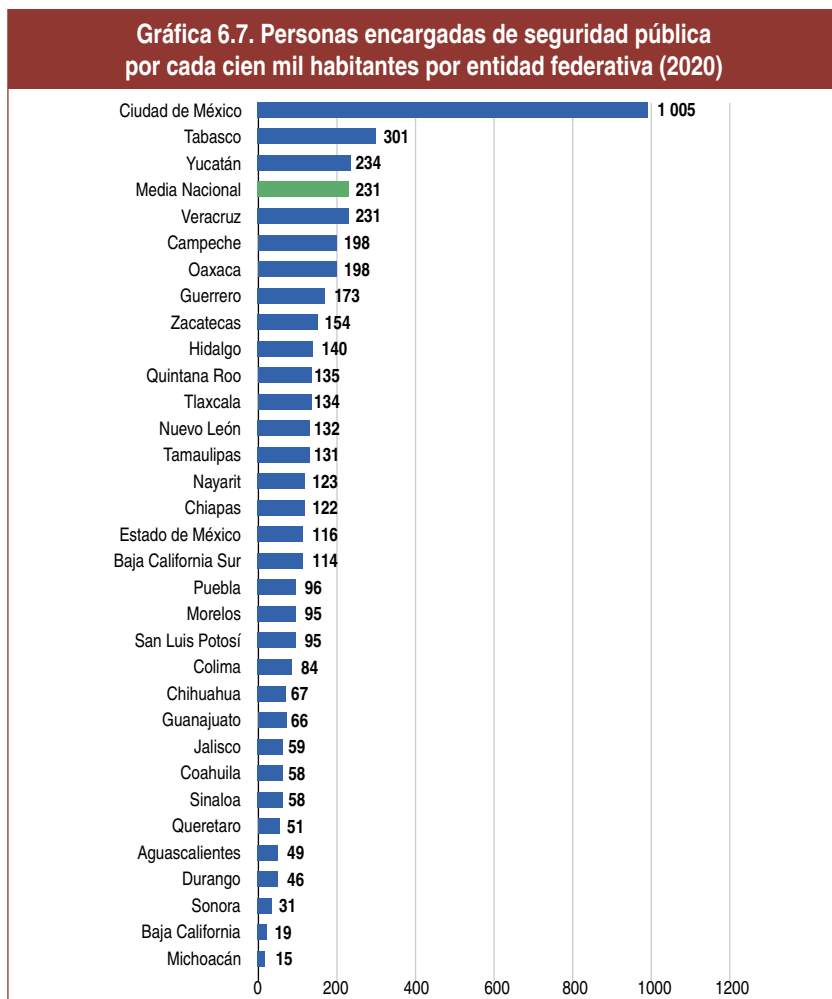
Para el Informe Mundial de Impunidad México 2022 (UDLAP, 2020) los diez estados que presentan un menor número de elementos destinados a funciones de seguridad pública por cada cien mil habitantes son 1) Veracruz (39.07), 2) Estado de México (40.26), 3) Yucatán (47.87), 4) Puebla (48.53), 5) Jalisco (52.68), 6) Michoacán (59.93), 7) Nuevo León (61.20), 8) Querétaro (61.77), 9) Durango (63.90) y 10) Sinaloa (65.08).

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 contrainteligencia, protocolos de actuación, uso de la fuerza y códigos de conducta, entre otros (Moloeznik y Camarena, 2023).

La ausencia de protocolos de actuación en las instituciones de seguridad pública de Jalisco se erige en otro problema crítico, si se tiene en cuenta que la zona gris entre la guerra y la paz que el Comité Internacional de la Cruz Roja denomina “otras situaciones de violencia” (OSV) es y será cada vez más común, y sus efectos humanitarios suelen ser de mayor calado que los conflictos armados propiamente dichos. Tensiones, disturbios y, en general, actos aislados y esporádicos de violencia, son las manifestaciones de OSV que cuestionan severamente la tranquilidad, el orden público y la paz social (CICR, 2015).

En efecto, en general los instrumentos coercitivos jaliscienses carecen de procedimientos operativos estándar compatibles con las normas internacionales acerca del empleo de la fuerza, en las fases preventiva, durante el recurso a la fuerza y posterior al restablecimiento de la ley y el orden público (Moloeznik, 2018). Esto significa que el nivel de profesionalismo de la mayor parte de las policías en Jalisco guarda correspondencia con lo que en la doctrina se conoce como “policía criminal”, estadio de desarrollo por demás incipiente de las instituciones policiales (Moloeznik, 2010) que explica en parte el elevado número de uniformados que caen en cumplimiento del deber y que desde 2018 a 2022, incluso, posicionan a Jalisco como el séptimo estado con mayor número de policías asesinados en México (ver tabla 6.2).

También se demuestra que “Jalisco tiene una tasa de 59 trabajadores de seguridad pública por cada 100 mil habitantes, lo que ubica a la entidad en la vigésimo cuarta posición a nivel nacional” (Moloeznik y Camarena, 2023, p. 774), como se constata en la gráfica 6.7. Por lo tanto, tratándose de las instituciones policiales, en Jalisco se presenta un déficit en ambas vertientes: la cuantitativa (insuficiente número de efectivos) y la cualitativa (material y no material, en especial esta última, también conocida como intangibles).



Fuente: elaboración propia con datos del Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2021 del IIEG con base en INEGI.

Frente a este déficit policial conviene abreviar de las estadísticas oficiales y centrarse en los delitos de alto impacto al menos por tres razones: 1) porque los delitos de alto impacto son aquellos que por la gravedad de sus efectos y altos niveles de violencia lastiman más a las personas y contribuyen a la generación de una percepción de inseguridad e indefensión en la ciudadanía (CIDAC, 2012); 2) debido a que estos guardan correspondencia con la presencia y actividad de la delincuencia organizada, en especial el narcotráfico; y 3) porque dichos delitos atentan, invariablemente, contra el denominado núcleo duro de los derechos humanos: el derecho a la vida, a la libertad, a la integridad física y a la seguridad de la persona (derechos humanos de primera generación) (Moloeznik, 2019).

Tabla 6.5. Homicidio doloso, lesiones dolosas, feminicidio, secuestro, robo con violencia y extorsión en Jalisco (2010-2022)

Año	Homicidio doloso	Lesiones dolosas	Feminicidio	Secuestro	Robo con violencia	Extorsión
2010	888	8 918		25	12 490	948
2011	1 222	9 333		46	13 610	479
2012	1 184	8 718		72	13 724	486
2013	1 099	7 917		69	21 446	790
2014	907	7 261		22	13 330	655
2015	957	8 091	62	20	6 376	831
2016	1 105	9 948	48	16	7 494	675
2017	1 342	10 523	27	13	30 525	556
2018	1 960	9 179	33	16	28 849	778
2019	2 023	8 928	61	20	27 471	742
2020	1 754	7 491	68	13	21 329	730
2021	1 823	7 891	72	19	18 879	565
2022	1 604	8 281	36	22	15 826	663

Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) (2023). Sobre los denominados delitos de alto impacto ver Observatorio Nacional Ciudadano Seguridad (2016).

Siguiendo el último reporte del Institute for Economics & Peace,

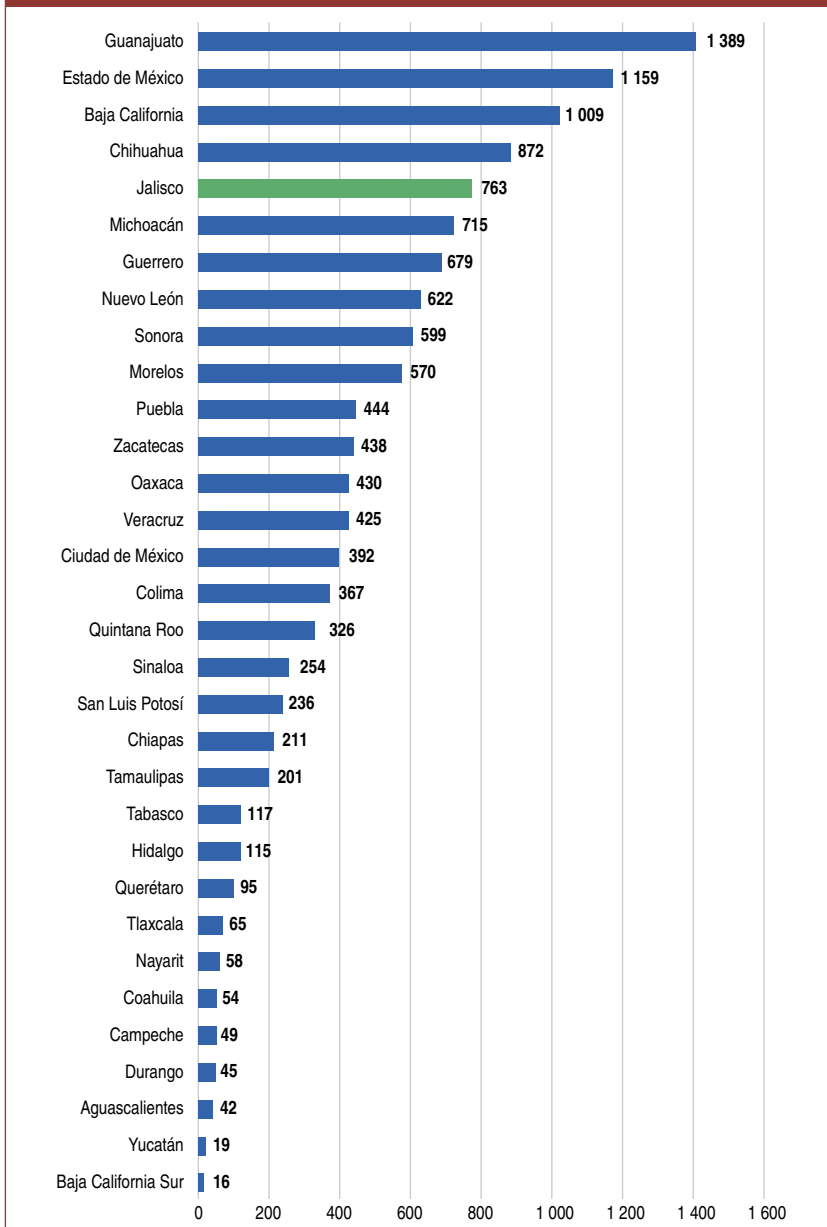
en 2022, la tasa de delincuencia organizada alcanzó su nivel más alto registrado, con 167 delitos por cada 100 000 habitantes. Los deterioros fueron impulsados por aumentos en las tasas de extorsión y delitos de narcomenudeo, que aumentaron 14.9 y 4.1%, respectivamente. La tasa de secuestro y trata de personas también registró un ligero aumento del 2.2 % en 2022 (2023, p. 3).

De los delitos de alto impacto preocupa fundamentalmente la dinámica de los asesinatos en general y de las mujeres en particular al quebrantar el sagrado derecho a la vida, puesto que mantenerse vivo es la condición para el goce del resto de los derechos humanos. Si bien a lo largo del año 2020 los homicidios dolosos en Jalisco presentaron una disminución, un año después mostraron nuevamente una tendencia al alza, para volver a bajar en 2022. Es importante señalar que dicha reducción en números absolutos está lejos de vislumbrarse como un dato optimista, debido a que no modifica el escenario jalisciense de violencia endémica como problema crítico, puesto que para el periodo 2018-2021 la tasa de homicidios dolosos fue de 21.83 por cada cien mil habitantes⁵ o, lo que es lo mismo, siete veces superior a la media de los países de Europa occidental. Para el Institute for Economics & Peace “dado que los grupos de delincuencia organizada han impulsado los cambios en la tasa de homicidios al menos desde 2015, es probable que la caída del año pasado esté asociada con una disminución de los homicidios relacionados con dicha actividad” (2023, p. 3), y no como resultado de una intervención por parte del Estado. No obstante la reducción de asesinatos, “los homicidios siguen estando generalizados en México, con más de 30 000 víctimas cada año desde 2018 (...) A pesar de las mejoras en los últimos tres años, México fue sustancialmente menos pacífico en 2022 que en 2015” (Institute for Economics & Peace, 2023, p. 3).

Desde el año 2016 los homicidios dolosos en Jalisco han estado por encima de 1 100 por año, ocupando el quinto lugar a nivel nacional e integrando la lista de las siete entidades federativas que concentran los asesinatos de México (ver gráfica 6.8).

⁵ La tasa se calculó a partir de la población de Jalisco de 8 348 151 de habitantes y de las estadísticas sobre incidencia delictiva del fuero común del SESNSP (2021), ligeramente por debajo de la tasa promedio nacional de 24.5 por cada cien mil habitantes para 2022 que arroja el informe del Institute for Economics & Peace (2023, p. 4). Cabe destacar que “la Organización Mundial de la Salud (OMS) considera que un índice de 10 o más homicidios por cada 100 000 habitantes es una característica de la violencia endémica” (Banco Mundial, 2016).

**Gráfica 6.8. Homicidios dolosos en México
1 de enero al 30 de junio de 2023**



Fuente: Secretariado Ejecutivo del SNSP (2023).

Adicionalmente, entre 2015 y 2022, a nivel nacional la tasa de delitos con violencia aumentó 18.1 %, de la mano del deterioro generalizado de las tasas de violencia familiar y violencia sexual (Institute for Economics & Peace, 2023), lo que guarda correspondencia con las llamadas de emergencia al 911 en Jalisco, la mayoría con motivo de la violencia doméstica y de género (ver Rivas, 2023).⁶

En síntesis, los problemas críticos de la seguridad pública del estado de Jalisco son los siguientes:

- ▶ La debilidad institucional, que se presenta en los componentes cuantitativos (déficit de fuerza pública) y cualitativos (bajo nivel de profesionalismo y ausencia de protocolos de actuación policial) de las capacidades estatales y que resulta en un elevado índice de impunidad promedio en las actuaciones de las instituciones de seguridad y justicia.
- ▶ La presencia y accionar de la delincuencia organizada y la proliferación de armas de fuego.
- ▶ La desconfianza en las instituciones básicas y una cifra negra de delitos que supera al 90 por ciento.
- ▶ Las desapariciones forzadas que ubican a Jalisco en primer lugar nacional.
- ▶ Los condicionamientos del gobierno federal en el marco de un centralismo real frente a un federalismo formal.
- ▶ La violencia endémica a partir de los datos duros de homicidios dolosos, feminicidios, lesiones dolosas y robos con violencia.

Evolución y escenarios para el año 2050

Con base en los datos oficiales de la tabla 6.5 se llevaron a cabo regresiones lineales y cuadráticas para predecir las cifras de los delitos de alto impacto en los años 2030, 2040 y 2050.⁷

⁶ El Informe sobre Violencia Contra las Mujeres del Secretariado Ejecutivo del SNSP, ubica a Jalisco en el segundo lugar nacional en las llamadas de emergencia realizadas por violencia de pareja con 4 494 acumuladas durante enero y febrero de 2023; el primer lugar fue para Baja California con 5 837 llamadas.

⁷ Las regresiones se modelaron con ayuda del software JMP 14 versión 14, de la compañía SAS. Todas las gráficas y tablas de este apartado son de elaboración propia a partir de información del SESNSP e INEGI, años varios.

Homicidios dolosos (HD)

Gráfica 6.9. Regresiones de HD a partir de datos del SESNSP (2010-2020)

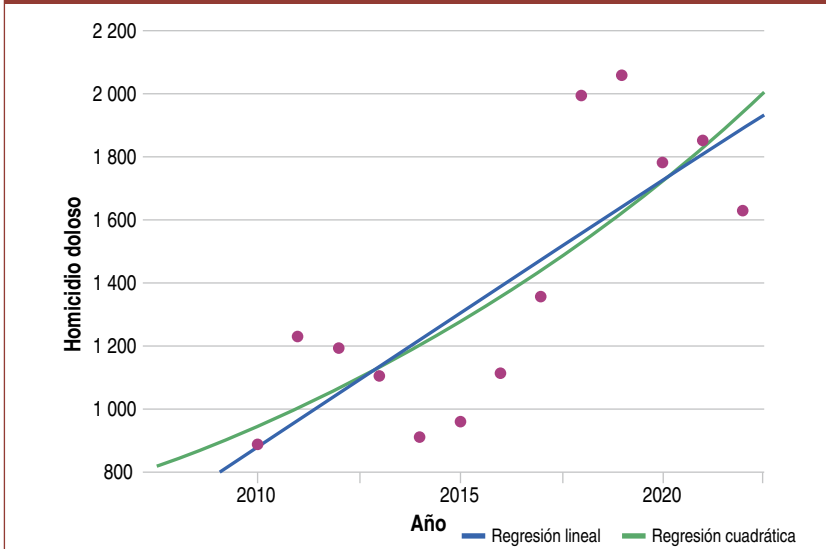


Tabla 6.6. Regresiones de HD

Regresión lineal	$HD = -163051.4 + 81.6 * \text{año}$	$R^2 = 0.60$
Regresión cuadrática	$HD = -163083.3 + 81.56 * a + 2.276 * \text{año}^2$	$R^2 = 0.61$

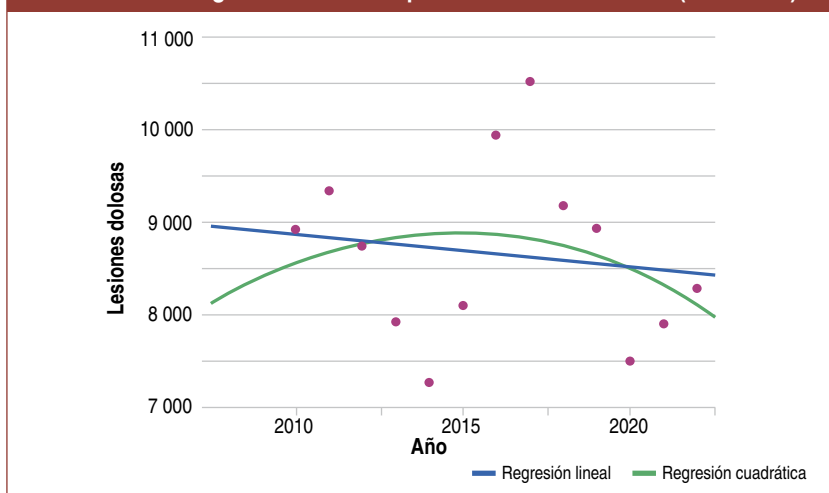
Tabla 6.7. Predicciones de HD

Año de predicción	Regresión lineal	Regresión cuadrática
2023	1 946	2 025
2030	2 517	2 931
2040	3 332	4 612
2050	4 148	6 748

Lesiones dolosas (LD)

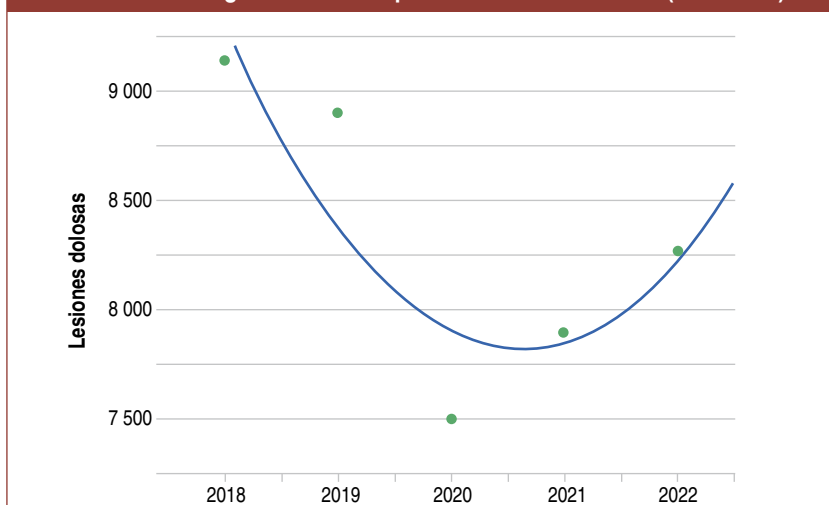
Los modelos lineales y cuadráticos para esta categoría tuvieron un coeficiente de determinación, R^2 , menores a 0.2, por lo cual no se pudieron hacer predicciones adecuadas con base en los datos entre el 2010 y el 2022.

Gráfica 6.10. Regresiones de LD a partir de datos del SESNSP (2010-2020)



Sin embargo, si se modela el comportamiento de las lesiones dolosas con base en los últimos cinco años (del 2018 al 2022), con una regresión cuadrática (con $R^2 = 0.76$), se pueden predecir las lesiones dolosas. Si se asume que el comportamiento de los siguientes años, hasta el 2050, será parecido al de los últimos cinco años, para el 2050 se estiman casi 200 000 lesiones dolosas (ver tabla 6.9).

Gráfica 6.11. Regresión de LD a partir de datos del SESNSP (2018-2022)



Nota: la línea azul representa una regresión cuadrática.

Tabla 6.8. Regresión cuadrática de LD

Regresión cuadrática $LD = 580174.43 - 283.3 * \text{año} + 222.79 * (\text{año} - 2020)^2$ $R^2 = 0.76$

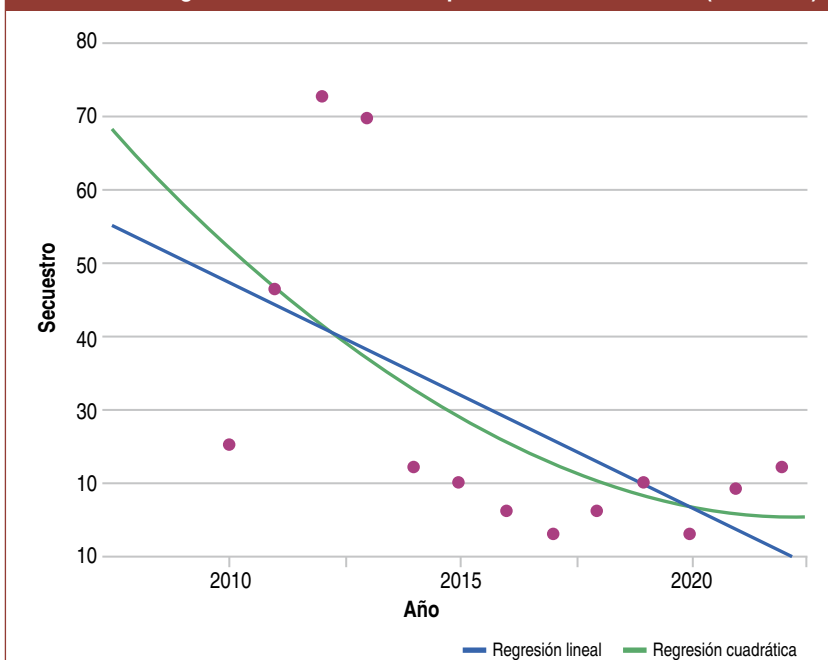
Tabla 6.9. Predicciones de LD

Año de predicción	Lesiones dolosas
2023	9 064
2030	27 354
2040	91 357
2050	199 917

Secuestros

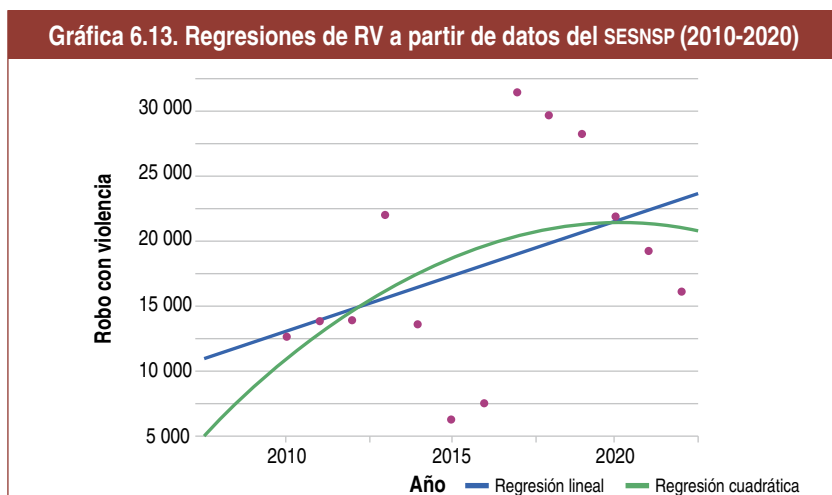
Los modelos lineales y cuadráticos para este delito de privación forzada de la libertad tuvieron un coeficiente de determinación, R^2 , de 0.34 y 0.36, por lo cual no se pueden hacer predicciones estadísticamente confiables.

Gráfica 6.12. Regresiones de secuestros a partir de datos del SESNSP (2010-2020)

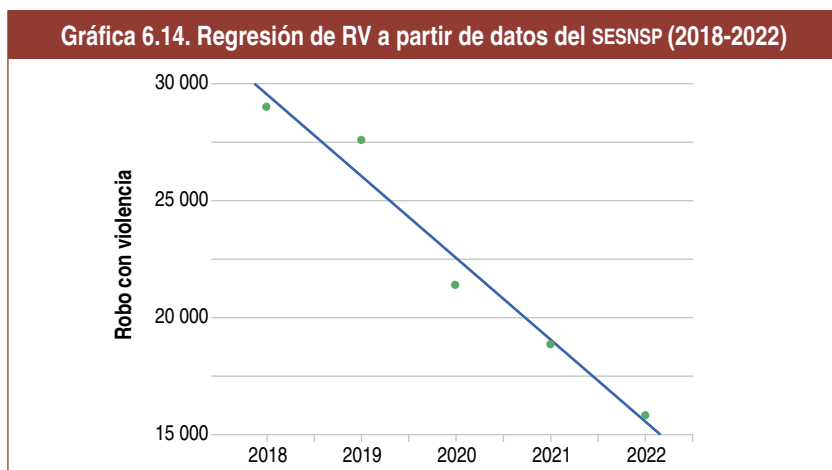


Robos con violencia (RV)

Los modelos lineales y cuadráticos para este tipo de delito tuvieron un coeficiente de determinación, R^2 , menores a 0.2, por lo cual no se pudieron hacer predicciones adecuadas.



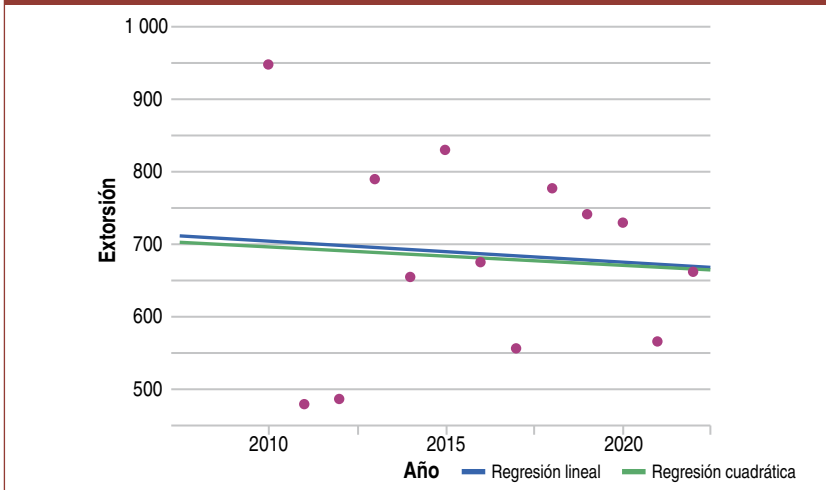
Si se hace un acercamiento a los últimos cinco años, según los datos oficiales, se puede ver un decrecimiento constante en robos con violencia. La regresión lineal con una $R^2 = 0.97$ ($RV = 7019346.8 - 3463.8 * \text{año}$) predice que en caso de que los datos oficiales sean veraces, para el año 2027 no habrá más robos con violencia.



Nota: la línea azul representa un regresión lineal.

Extorsión (E)

Gráfica 6.15. Regresión de E a partir de datos del SESNSP (2010-2022)



Cuando se usa de base los últimos cinco años, los modelos arrojan mejores resultados como se observa en la tabla 6.11. Mientras que el modelo lineal predice una reducción en casos de extorsión, el modelo cuadrático predice un aumento en los próximos años.

Gráfica 6.16. Regresiones de E a partir de datos del SESNSP (2018-2020)

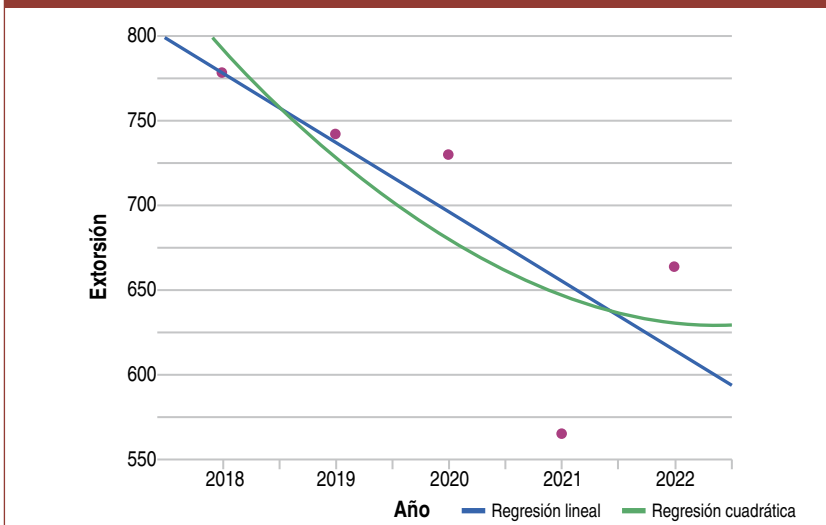


Tabla 6.10. Regresiones de E

Regresión lineal	$E = 82909.6 - 40.7 * \text{año}$	$R^2 = 0.59$
Regresión cuadrática	$E = 82893.2 - 40.7 * \text{año} + 8.31 * (\text{año} - 2020)^2$	$R^2 = 0.62$

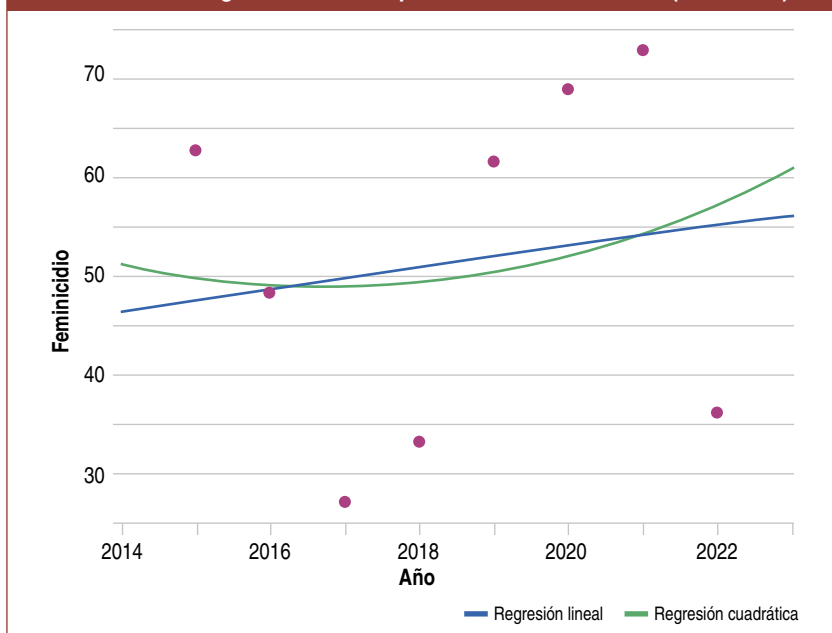
Tabla 6.11. Predicciones de E

Año	Regresión lineal	Regresión cuadrática
2023	574	632
2030	289	1 104
2040	0	3 190
2050	0	6 938

Femicidios (F)

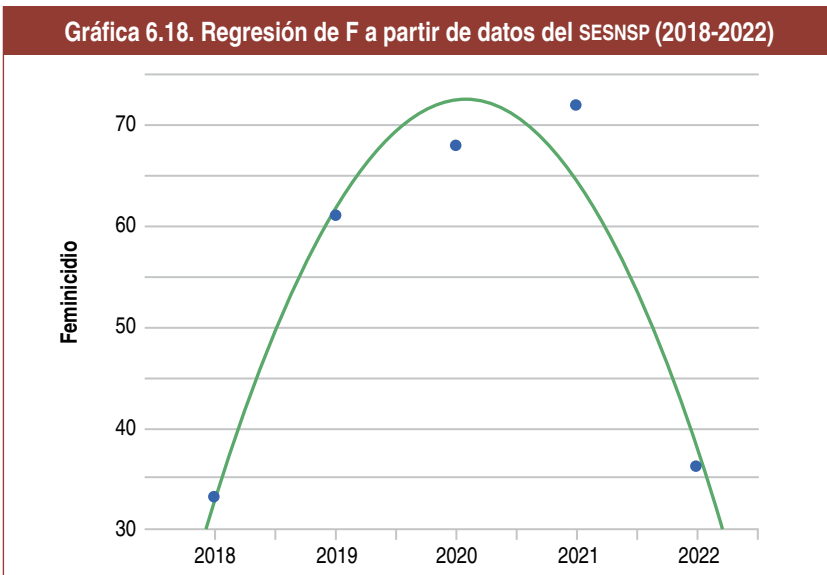
Los datos de femicidios se encuentran disponibles solo a partir de 2015. Con base en estos se modeló lineal y cuadráticamente con poca confiabilidad estadística, como se muestra en la gráfica 6.17.

Gráfica 6.17. Regresiones de F a partir de datos del SESNSP (2015-2022)



Utilizando los datos de los últimos cinco años se volvió a modelar y el modelo cuadrático resultó tener un coeficiente de determinación mayor al 0.90. De acuerdo con estos datos los feminicidios serán 0 para finales del año 2023. Este modelo está basado en el hecho de que en el 2022 bajaron los casos de feminicidios a la mitad del año anterior.

Tabla 6.12. Regresión cuadrática de F		
Modelo cuadrático	$F = -3361.3 + 1.7 * \text{año} - 9.36 * (\text{año} - 2020)^2$	$R^2 = 0.95$



Nota: la línea verde representa una regresión cuadrática.

A la luz de los resultados obtenidos a futuro, se puede concluir:

- ▶ Un escenario tendencial o inercial en lo que a homicidios dolosos se refiere, es decir, no se prevén cambios significativos, con aumentos constantes y continuos en el número de asesinatos.
- ▶ Un escenario pesimista tratándose de lesiones dolosas, al configurar situaciones sociales catastróficas.
- ▶ Dado que el secuestro y la extorsión suelen ser delitos que no llegan a conocimiento de las autoridades, los resultados de las proyecciones realizadas no son confiables; sin embargo, se contempla un incremento de extorsiones utilizando el modelo cuadrático, en lo que configuraría un escenario tendencial.

- ▶ En los casos de feminicidio y robos con violencia, los resultados están lejos de ser confiables, puesto que tienden a cero, o lo que es lo mismo, a su extinción; esto porque quizá hay un subregistro o, directamente, las estadísticas oficiales han sido alteradas.

En general se podría concluir que el escenario en materia de seguridad pública en Jalisco es tendencial o inercial,⁸ a excepción de que se presente una gestión pública disruptiva en los próximos años, que se haga sentir en el corto, pero sobre todo en el mediano y largo plazo.

A la luz de experiencias de países de similar grado de desarrollo relativo, el gradual envejecimiento de la población tendrá como efecto un aumento significativo de delitos en población de adultos mayores, que se convertirá así en el grupo más vulnerable.

De continuar la inacción del gobierno federal, la delincuencia organizada (cárteles de la droga) profundizará y diversificará la comisión de actividades ilícitas, y extenderá su control sobre el territorio de Jalisco, con una mayor presencia en la ZMG, donde el “cobro de piso” y las extorsiones de actores no estatales se harán sentir como actualmente en el interior del estado.

En tanto que los efectos de las nuevas tecnologías serán cada vez de mayor calado, previéndose la comisión de ciberdelitos por parte de *hackers*, como lo pone de manifiesto la reciente extracción de seis terabytes de información secreta y reservada de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) por parte de un grupo de *hackers* autodenominado Guacamaya: “se trata de **información militar recopilada a lo largo de la última década**, con un nivel de detalle de las actividades operativas y de inteligencia de la milicia que nunca antes se había hecho público en México” (BBC News Mundo, 2022, énfasis en el original).

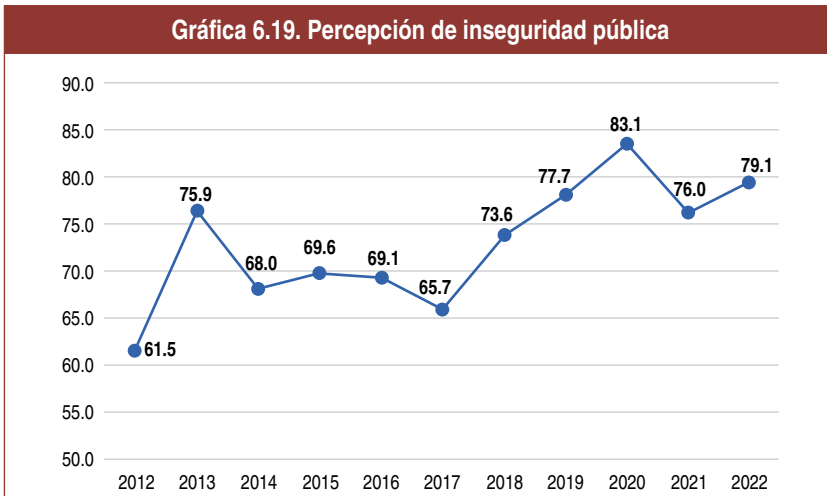
Conclusiones y recomendaciones

De continuar el escenario tendencial o inercial, Jalisco corre el riesgo de desembocar en un mayor deterioro de su fuerza pública y en la desconfianza social como constante. Asimismo, de que el aparato de seguridad continúe reaccionando ante la iniciativa estratégica que de-

⁸ Dado que, hasta el momento, las sucesivas administraciones han reaccionado de conformidad a cómo se van presentando los hechos, es decir, con una visión coyuntural, cortoplacista y reactiva, caracterizada por la inercia del pasado y sin voluntad política por modificarla.

tenta la delincuencia organizada y se vea rebasado por las decisiones y el accionar de la misma en sus diferentes modalidades, escalando en la injerencia de los procesos electorales, el asesinato de candidatos y líderes políticos y sociales, y en la imposición de figuras clave en el sector público en general y en los puestos de elección popular en particular. En resumen, no hay condiciones mínimas de tranquilidad, orden público y paz social, que permitan a Jalisco dar el salto cualitativo que importa el desarrollo, mejorar las condiciones de vida y alcanzar el bienestar general de la población.

De seguir el derrotero de la última década, la seguridad subjetiva o percepción social se mantendrá en porcentajes promedio del 80 %, lo que obligará a cambiar los hábitos de los ciudadanos, a consolidar la desconfianza interpersonal, así como a un incremento de los servicios privados de seguridad.



Fuente: INEGI; Envipe, 2022.

Frente a este panorama nada halagüeño se debería apostar por una planeación consciente y deliberada de esta función básica a cargo del Estado. Más allá de los planes y programas sectoriales, el gobernador constitucional debería asumir personalmente la responsabilidad de velar por la seguridad de todos los ciudadanos, de encabezar iniciativas de corto (de choque), mediano y largo plazo, y de canalizar las energías

sociales, incentivando la participación ciudadana hacia un escenario de coproducción de seguridad Estado-sociedad.⁹

La reforma policial suele ser disruptiva y sus efectos se hacen sentir en el mediano y largo plazo; sin embargo, se podría comenzar por lograr un equilibrio o balance policial a partir del establecimiento de indicadores que permitan evaluar resultados. Tal vez un primer paso vendría dado por la fusión de las instituciones policiales de la ZMG en un solo cuerpo de seguridad pública, previo proceso de selección y depuración del personal encuadrado. Este proceso de transformación policial debería jerarquizar los factores cualitativos no materiales o intangibles, entre los que destaca la inteligencia en sus tres dimensiones: estratégica, operacional y táctica, bajo los conceptos de predicción, anticipación, intervención y neutralización de riesgos y amenazas; así como los resultados basados en evidencia a partir de indicadores robustos, objetivos y confiables.

La información anticipada contribuiría a generar condiciones para garantizar la presencia permanente del Estado en toda la geografía de Jalisco, y de manera especial en la región de la Ciénega (límite con Michoacán), Altos Norte (límite con Guanajuato), Norte (límite con Zacatecas) y Sur (límite con Colima), a partir del concepto de subsidiariedad, cuyo significado sería que la policía estatal debería —de manera escalonada— ir sustituyendo a sus pares municipales en aquellos municipios controlados por la delincuencia organizada.

Al mismo tiempo, se debería diseñar una política criminal selectiva, centrada en la atención de los delitos de alto impacto social, es decir, que establezca prioridades mediante un plan de persecución penal, tales como los delitos graves, entre otros: homicidios dolosos o intencionales, secuestros, desapariciones forzadas, lesiones y extorsiones, con unidades especializadas y altamente profesionales en la Fiscalía General del Estado de Jalisco.

La situación que guarda Jalisco en materia de seguridad pública impone a los gobernantes acciones puntuales de política pública. El peor escenario de la entidad descansaría en continuar con una inercia perniciosa que, tarde o temprano, desembocaría en un escenario catastrófico cercano a un Estado fallido, porque tal como lo demuestra el reciente pasado y el presente, la inacción también se erige en una decisión de naturaleza política con elevados costos, mayor incertidumbre y consecuencias no deseadas.

⁹ Para una versión preliminar de recomendaciones ver Moloeznik y Camarena (2023, pp. 776-777).

Referencias

- Banco Mundial (2016). *Violencia urbana: un problema con proporciones de epidemia*.
<https://www.bancomundial.org>
- BBC News Mundo (2022, 6 de octubre). *Guacamaya Leaks: 5 revelaciones del hackeo masivo que sufrió el ejército de México*. BBC Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-63167331>
- BORJA, J. (2004). Espacio público y espacio político. En L. Dammert (ed.), *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*. Ilustre Municipalidad de Valparaíso.
- 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
- CIDAC. (2012). *101 conceptos para entender la inseguridad*. <http://cidac.org/inseguridad-3/>
- CICR. (2015). *Violencia y uso de la fuerza*. <https://www.icrc.org/es/doc/resources/documents/publication/p0943.htm>
- Cortés, M. A. (2020). *Los valores de los jaliscienses, 1997-2017*. Editorial de la Universidad de Guadalajara.
- Díaz, E. (1988). *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Taurus.
- H. Congreso de la Unión-Cámara de Diputados (2023). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Impunidad Cero (2020). *Impunidad en homicidio doloso y feminicidio. Reporte 2020*. <https://www.impunidadcero.org/articulo.php?id=142&t=impunidad-en-homicidio-doloso-y-feminicidio-reporte-2020>
- Institute for Economics & Peace (2023). *Índice de Paz de México 2023*. <https://www.indicedepazmexico.org/>
- IIDH. (2022). *Informe Técnico-Proyecto. La compleja actualidad latinoamericana: aportes para una evolución positiva*. https://iihl.org/wp-content/uploads/2022/06/INFORME-TECNICO_v.-digital.pdf
- INEGI. (2021). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe)*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envi-pe/2021/doc/envipe2021_jal.pdf
- INEGI. (2022). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe)*. <https://www.inegi.org.mx/programas/envi-pe/2022/>
- IEEG. (2021a). *Censo Nacional de Seguridad Pública Estatal 2021*. https://ieeg.gob.mx/ns/wp-content/uploads/2021/10/Censo-Nac-de-Seguridad-P%C3%BAblica-Estatal_-2021.pdf

- IIEG. (2021b). *Cifra negra del delito*. https://iieg.gob.mx/ns/?page_id=25219
- MOLOEZNİK, M. P. (2010). *Manual de sistemas comparados de policía*. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades-Universidad de Guadalajara. https://nanopdf.com/download/manual-de-sistemas-comparados-de-policia_pdf
- MOLOEZNİK, M. P. (2013). Retos y perspectivas de la seguridad ciudadana en Jalisco. En J. L. Munguía, C. Cantero, R., Ruíz, R. *Simposio Retos de la seguridad ciudadana y el mando único policial en Jalisco. Memorias* (pp. 121-150). Universidad de Guadalajara. http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/bitstream/123456789/1843/1/SimposioRetos_de_la_seguridad.pdf
- MOLOEZNİK, M. P. (2018). Marco conceptual y doctrinario de orden público y otras situaciones de violencia. En D. Haro, A. Villarreal, J. Chaires (coords.), *Colaboración ciudadana en las políticas públicas de seguridad y derechos humanos* (pp. 41-68). Universidad de Guadalajara-Foro Editorial Universitario.
- MOLOEZNİK, M. P. (2019). Seguridad pública. En A. Acosta (coord.), *Jalisco a Futuro 2018-2030. Construyendo el porvenir* (vol. I, pp. 339-384). Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo-Editorial Universidad de Guadalajara.
- MOLOEZNİK, M. P. (2021). México, un país de violencia endémica. En Á-B. Espina, K. Derwich, M. Sawicka (coords.), *La violencia en América Latina. Retos y perspectivas para el futuro* (pp. 139-169). Jagiellonian University Press.
- MOLOEZNİK, M. P. (2022). Seguridad y vida democrática: conceptos fundamentales. En F. Pocar (representante), R. Moreno (dir.), M. P. Moloeznik (coord.), *Seguridad y vida democrática: desafío para Latinoamérica* (pp. 11-19). (L. Munar, P. Gambi, R. Moreno, trads.). Instituto Internacional de Derecho Humanitario. <http://iihl.org/wp-content/uploads/2022/09/PUBLICACION-SEGURIDAD-Y-VIDA-DEMOCRATICA-V-DEF-DIGITAL.pdf>
- MOLOEZNİK, M. P. y Camarena, L. (2023). Crisis endémica de violencia e inseguridad. En D. Gómez-Álvarez, C. Moreno, M. Jaramillo (coords.), *Jalisco a medio camino. Balance parcial 2018-2022* (vol. I, pp. 763-779). Universidad de Guadalajara-Instituto de Estudios sobre Desigualdad y Transversal Think Tank. http://maslecturas.editorialudg.mx/jalisco/Jalisco_a_medio_camino_Vol_I.pdf
- Observatorio Nacional Ciudadano Seguridad (2016). Justicia y legalidad. Reporte sobre delitos de alto impacto. https://onc.org.mx/public/rednacionaldeobservatorios/public/onc_site/uploads/mensual-abril-digital_VF.pdf
- RIVAS, R. (2023, 27 de marzo). *En Jalisco se registran 76 llamadas de emergencia al día por violencia de pareja*. El Informador. <https://www.informador.mx/jalisco/Seguridad-en-Jalisco-Se-registran-76-llamadas-de-emergencia-al-dia-por-violencia-de-pareja-20230327-0098.html>

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2023). *Incidencia Delictiva, Ciudad de México, años varios*. <https://gob.mx>

UDLAP (2020). *Informe Global de Impunidad México 2022*. <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/IGI-MEX-2022-UDLAP.pdf>

ZonaDocs (2022). *Feminicidios en Jalisco: crímenes sin consecuencias*. <https://www.zonadocs.mx/2022/01/12/feminicidios-en-jalisco-crimeenes-sin-consecuencias/#:~:text=En%20Jalisco%2C%20de%202012%20a,tasa%20de%20impunidad%20del%2090%25>

El futuro de la seguridad pública y la justicia penal

— Arturo Villarreal Palos

Introducción

El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su noveno párrafo, conceptúa a la seguridad pública como una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social. Asimismo, agrega que la seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, conforme a las competencias que la Constitución señala.

Si bien en la actualidad y particularmente en el ámbito latinoamericano se prefiere hablar de “seguridad ciudadana”, en tanto resulta ser más adecuado para abordar los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos, el concepto esbozado en la Constitución sintetiza la idea de que esta función tiene por finalidad el que los miembros de la sociedad puedan desenvolver su vida cotidiana con el menor nivel posible de amenazas a su integridad personal, sus derechos cívicos y el goce de sus bienes (CIDH, 2009).

Acorde con nuestro régimen constitucional de competencias, la función de seguridad pública se realiza concurrente y complementariamente por la Federación, las entidades federativas y los municipios, y a su vez comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, lo que traducido a términos operativos, es una función que queda a cargo de las policías, el Ministerio Público y los jueces municipales.

La Constitución excluye al Poder Judicial de esta función, pero es indudable que la imposición de las sanciones penales contribuye también de manera poderosa a los fines de la seguridad ciudadana, por lo

que, en todo caso, su exclusión solo se explica en razón de la autonomía de Poder Judicial respecto de los otros poderes, sin dejar de lado que la política legislativa y el propio Poder Legislativo son también parte del entramado de la seguridad, en tanto delimitan y organizan el campo de acción de las autoridades. Igualmente, las convenciones internacionales, sobre todo las relacionadas con el control de estupefacientes y psicotrópicos, también influyen en el diseño legislativo y de las políticas públicas.

Por último y aun cuando tampoco está mencionado en el artículo 21 constitucional mexicano, el sistema de ejecución penal aparece como el tramo terminal del sistema.

Este es el contexto en el que se desenvuelve la seguridad y la justicia penal en Jalisco.

Diagnóstico

Una primera aproximación al tema está dada por la realidad que se vive hoy y que no es muy diferente a la vivida en las anteriores ediciones de este estudio, aun considerando el periodo vivido durante la pandemia causada por la covid-19. Por el contrario, actualmente se vive una profundización de la violencia estructural, que deriva tanto de la criminalidad que podríamos denominar cotidiana, como de aquella vinculada con el crimen organizado.

Las encuestas de victimización practicadas anualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) resultan en este sentido imprescindibles, puesto que dan cuenta de la realidad vivida por millones de mexicanos. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) (INEGI, 2022), en 2021, el 29 % de los hogares del país contó con al menos un integrante que fue víctima del delito, porcentaje estadísticamente mayor al de 2020 (al respecto debemos recordar que 2020 fue un año atípico derivado del confinamiento provocado por la emergencia sanitaria de la covid-19).

Respecto al estado de Jalisco, se estima que en el mismo lapso, el 31.6 % de los hogares tuvo al menos una víctima de delito y se cometieron en total 1 921 357 delitos.

En cuanto a la prevalencia delictiva en las personas, en ese mismo año, a nivel nacional, se estimó en 22.1 millones el número de víctimas de 18 años y más, lo cual representó una tasa de 24 207 víctimas por cada

cien mil habitantes. La cifra fue un poco más elevada en nuestro estado con 25 223 víctimas.

Respecto de la prevalencia delictiva en las personas por sexo, los hombres son victimizados en mayor proporción que las mujeres. Durante 2021, la prevalencia delictiva en hombres fue 8 % mayor que la estimada para mujeres.

Tocante a las víctimas por cada cien mil habitantes para la población de 18 años y más por entidad federativa, Jalisco estaba un punto arriba de la media nacional con un 25.2 %, siendo la entidad más baja Michoacán, con un 14.1 % y la más alta Baja California con un 38.8 por ciento.

En relación con la incidencia delictiva por tipos de delito, la Envepe 2022 reporta como el delito más cometido el robo o asalto en la calle o en el transporte público (21.4 %), seguido, en orden decreciente, por fraude (19.2 %), extorsión (17.5 %), robo total o parcial de vehículo (10.8 %), amenazas verbales (9.2 %), otros delitos (7.9 %), robo a casa habitación (6.0 %), otros tipos de robos (4.5 %) y lesiones (3.6 %).

Como se observa, el delito de robo o asalto en la calle o en el transporte público fue el que se presentó con mayor frecuencia a nivel nacional, lo que revela un escenario de violencia urbana. De acuerdo con la misma encuesta, en 67 % de los casos lo robado fue dinero, tarjetas de crédito o cheques, mientras que en 57.4 % de los casos fueron teléfonos celulares (la discrepancia estadística encontraría explicación en que en muchos de los casos se conjugó el robo de teléfono celular, con dinero, tarjetas de crédito o cheques).

En el caso muy específico del estado de Jalisco se observó una prevalencia del delito de fraude (23.3 %), seguido del robo total o parcial de vehículo (15.7 %) y del robo o asalto en la calle o en el transporte público (14.1 %).

En 2021, el costo total como consecuencia de la inseguridad y el delito en hogares representó un monto de 278.9 mil millones de pesos, es decir, 1.55 % del producto interno bruto (PIB). Lo que fue equivalente a un promedio de 7 147 pesos por persona afectada por la inseguridad y el delito. En el caso de Jalisco, el costo promedio fue de 11 328.

En ese mismo año, las pérdidas económicas como consecuencia de haber sido víctima del delito representaron 59.2 % de los costos totales del delito. Por su parte, las medidas preventivas representaron 37.5 % del costo total.

Respecto de la cifra negra, en 2021 se denunció el 10.1 % de los delitos, pero solo se inició una carpeta de investigación en 6.8 % de ellos, lo que permite concluir que en 93.2 % de delitos no hubo denuncia o no se inició una carpeta de investigación. En Jalisco esto sucedió en el 93.0 % 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 61 %, destacando entre ellas la pérdida de tiempo con 33.5 % y la desconfianza en la autoridad con 14.8 por ciento.

En lo relativo a la percepción sobre la seguridad pública (principales preocupaciones), a nivel nacional 61.2 % de la población de 18 años y más considera la inseguridad como el problema más importante con el que tienen que lidiar, seguido del aumento de precios con 39.6 % y el desempleo con 32.1 por ciento.

En cuanto a la percepción sobre la seguridad pública en lugares específicos, el espacio donde la población de 18 años y más se sintió más insegura con 78.6 %, fue en los cajeros automáticos ubicados en la vía pública y, enseguida, con el 69.5 %, en el transporte público.

En cuanto al nivel de confianza hacia las autoridades de seguridad, procuración e impartición de justicia, 89.6 % de la población de 18 años y más identificó a la Marina como la autoridad que mayor confianza le inspiraba con mucha o algo, seguida del Ejército con 87.1 %. El Ministerio Público, la Policía Preventiva Municipal y la Policía de Tránsito se encontraron en los últimos niveles de confianza. Y en cuanto a las autoridades que se consideran más corruptas, destacaron los jueces (67.3 % así lo cree) y la Policía de Tránsito con un 74.9 por ciento.

En general, este es el panorama en que se desarrolla la vida del país en materia de victimización y percepción de la seguridad ciudadana. Estamos hablando aquí de millones de delitos y de la cotidianidad. Pero existe otro panorama al que se enfrentan los ciudadanos y que es el relativo a los delitos de alto impacto, entendiendo por estos 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 (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.

En lo que corresponde a los homicidios dolosos, según la consultora Tresearch International (2023b), que ha hecho un seguimiento constante de aquellos que se cometen en el país, en el presente sexenio, hasta abril de 2023, se cometieron 151 708 asesinatos, a un ritmo promedio de

85 a 100 diarios. En el sexenio anterior se contabilizaron 156 066, pero —según el seguimiento que hace el periódico *El Universal*— para el 24 de mayo de 2023 ya se habían alcanzado los 156 131 homicidios (Espino, 2023). En lo que respecta al estado de Jalisco, de acuerdo con lo anunciado por el secretario de la Defensa Nacional en febrero de 2023, en lo que va de la presente administración y hasta diciembre de 2022, el estado ocupaba el sexto lugar a nivel nacional con 7 383 homicidios, lo que da cuenta del escenario de violencia en que nos desenvolvemos. La última actualización de Tresearch International en Twitter (@TresearchMx) indica que para el 14 de julio de 2023 ya se habían alcanzado 160 201 homicidios, solo en este sexenio.

De acuerdo con datos del INEGI (2023), el principal medio usado para provocar la muerte, durante el primer semestre de 2022, fue la agresión con disparo de arma de fuego, con 68.1 %, seguido de arma blanca, con 9.7 %, y 7.0 % se generó por ahorcamiento. En los casos restantes se utilizaron otros medios.

Siguiendo con la misma consultora Tresearch International (2023), en el presente sexenio se han cometido 4 262 feminicidios, correspondiendo a Jalisco el quinto lugar con 262. La cifra más alta corresponde al Estado de México que acumula 602.

El Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas de la Comisión Nacional de Búsqueda de la Secretaría de Gobernación, para mayo de 2023 reportó 97 713 personas desaparecidas (87.16 %) y 14 397 (12.84 %) no localizadas. La mayoría de las personas desaparecidas fueron hombres y aun cuando el registro tiene datos históricos desde 1921, los picos de crecimiento se comenzaron a observar a partir de 2007. Los rangos más sostenidos por edad en varones se dieron entre los 15 y 29 años, mientras que tratándose de mujeres —no necesariamente desaparecidas— fluctuaron entre los 15 y los 19 años (SEGOB, 2023).

Los datos desagregados del mismo registro indicaron que Jalisco es la entidad que reporta el mayor número de personas desaparecidas con un total de 14 432 concentrándose dichas desapariciones en la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG).

La base de datos de fosas clandestinas que maneja la Comisión Nacional de Búsqueda contabilizó 128 fosas localizadas en Jalisco durante el periodo 2018-2022. Sin embargo, datos de la Fiscalía Especial en Personas Desaparecidas de la Fiscalía General del Estado, reportaron 136 sitios de inhumación clandestinos encontrados en el lapso de diciembre de 2018 a abril de 2023 (Fiscalía Especial en Personas Desaparecidas de

la Fiscalía General del Estado, 2023). Según esos mismos datos, fueron localizadas 1 573 personas de las cuales fueron identificadas 783, siendo 678 hombres y 88 mujeres. El más alto número de fosas se localizó en Tlajomulco con 61, seguido de Zapopan con 19, San Pedro Tlaquepaque con 15, el Salto con 11 y Tonalá con 16 (Secretaría de Gobernación, 2023).

Respecto de los secuestros, la Envipe 2022 indicó que en 2021 ocurrieron 63 131 de ellos, cifra que se ha reducido, ya que en 2020 se contabilizaron 106 886. En cuanto a su duración, el 56.6 % lo fue por menos de 24 horas, el 26 % alcanzó de uno a tres días, el 10.4 % duró más de cuatro días y en 7 % de los casos no se especificó (INEGI, 2022b).

Por último, en cuanto a los delitos cometidos con violencia, la Envipe 2022 refirió que de los 15.6 millones de delitos estimados donde la víctima estuvo presente, los delincuentes portaron algún arma en 38.1 % de los casos (promedio nacional), mientras que en Jalisco lo fue en el 30.7 % de ellos (INEGI, 2022b).

Problemas críticos del tema (causalidad e implicaciones)

Como se observa, el estado de Jalisco enfrenta problemas graves en materia de seguridad pública y justicia penal. Por una parte una problemática muy acusada en materia de crimen organizado, en particular el dedicado al narcotráfico, que se refleja en el alto número de homicidios dolosos y desapariciones que tenemos en la entidad. No es un secreto que en nuestro estado opera una organización criminal muy importante, que se encuentra en constante lucha por el control territorial con otras organizaciones y que incluso enfrenta pugnas y purgas internas que contribuyen a ese escenario.

De acuerdo con el reporte México: crimen organizado y organizaciones del tráfico de drogas (Congressional Research Service, 2022), la principal característica del panorama criminal actual en México es la batalla entre el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG), cuyo negocio principal son las drogas sintéticas (tanto metanfetamina como fentanilo), y el Cártel de Sinaloa, la organización criminal históricamente dominante y más extensa. Sin embargo, el CJNG, asentado territorialmente en el estado de Jalisco y que se estima puede controlar ahora cerca de la mitad del territorio nacional, también lucha contra facciones de Los Zetas y del Cártel del Golfo en Tabasco, Veracruz y

Guanajuato, así como contra la federación de Sinaloa en la península de Baja California y Chihuahua.

De conformidad con una reciente investigación de las organizaciones no gubernamentales Data Cívica e Intersecta, denominada “La guerra que se mantuvo bajo la fantasía de la paz”, y que se sustenta en el análisis de los correos electrónicos del ejército que fueron *hackeados* por la organización internacional que se hace llamar Guacamaya, durante 2017 y 2020 se registraron 58 000 eventos de violencia que dejaron 70 898 personas muertas, las cuales fueron contabilizados como “vinculados a la delincuencia organizada”, aunque, de acuerdo con los analistas, esto se hizo con una metodología poco clara y estigmatizante (Arteta, 2023).

Sin embargo, tal correlación no escapa al hecho de que según los datos del INEGI (2023) que hemos citado anteriormente, el principal medio usado para provocar el homicidio ha sido la agresión con disparo de armas de fuego y que otros reportes y análisis internacionales, como el denominado Crimen organizado y violencia en México: reporte especial 2021 de la Universidad de San Diego, indican que los altos niveles de violencia y sus delitos relacionados que se han vivido en nuestro país en los últimos años, entre ellos el homicidio, han estado estrechamente relacionados con el tráfico de drogas y cada vez más se asocian con otras actividades delictivas organizadas (Calderón, *et al.*, 2021, pp. 5 y ss.). En el mismo sentido, el Índice de Paz México 2023, indica que la actividad de la delincuencia organizada en México sigue siendo el principal impulsor de los homicidios, al igual que la violencia con armas de fuego en el país (Instituto para la Economía y la Paz, 2023).

Por otra parte, diversos reportajes e informes dan cuenta de la estrecha relación que hay entre el crimen organizado y el alto número de personas desaparecidas en México. Por ejemplo, en su reciente informe, en que el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas da cuenta de su visita a México, se indica que la delincuencia organizada se ha convertido en un perpetrador central de desapariciones, con diversas formas de connivencia y diversos grados de participación, aquiescencia u omisión de servidores públicos (ONU, 2022).

Ahora bien, la cuestión competencial para conocer de los delitos de homicidio y desaparición de personas enfrenta una especie de limbo jurídico, que impide su adecuada persecución. Desde 2008 se dio al Congreso de la Unión la facultad para legislar en materia de

delincuencia organizada, pero todavía no la ha ejercido; es decir, no se ha expedido la ley general de la materia, por lo que siguen vigentes la legislación federal y las estatales del rubro, que en el caso son tres: Baja California, Jalisco y Morelos.

De acuerdo a la Ley contra la Delincuencia Organizada del Estado de Jalisco, existe competencia local para conocer del delito de homicidio cuando sea cometido por organizaciones de esa naturaleza; sin embargo, el Código Nacional de Procedimientos Penales, en consonancia con la Constitución mexicana, indica que en caso de concurso de delitos, el Ministerio Público de la Federación podrá conocer de los delitos del fuero común que tengan conexidad con delitos federales cuando lo considere conveniente. Ocurriendo lo mismo en materia de desaparición de personas, puesto que la ley general de la materia reitera tal disposición, es decir la facultad de la Federación de atraer los casos conexos cuando lo estime pertinente, pero dejando la competencia originaria a los estados.

En suma, ello posibilita una especie de peloteo de responsabilidades, ya que las entidades federativas suelen argumentar que la persecución de las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas y sus delitos conexos son competencia federal, mientras que estas arguyen que la relación causa-efecto no está totalmente comprobada.

En cuanto a la segunda cuestión y que es la delincuencia común e incluso organizada para cometer delitos netamente de competencia local, como los robos y asaltos en la vía pública, el robo de vehículos y autopartes, el robo a casa habitación, las extorsiones, los fraudes, los feminicidios, las lesiones, los secuestros —también atraíbles por la Federación— y un largo etcétera, los estudios y análisis especializados han puesto énfasis en un punto toral del sistema y que son las fallas estructurales que se observan en las instituciones encargadas de perseguir el delito, particularmente el Ministerio Público.

En el año 2017 se hizo una Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia (CNMPJ), proyecto que fue desarrollado a petición de la entonces Procuraduría General de la República, la Cámara de Diputados y el Senado de la República, y financiado con los recursos establecidos en el convenio de colaboración celebrado entre el Centro de Investigación y Docencia Económicas y la entonces Procuraduría General de la República. Se trató de un esfuerzo muy importante que involucró a instituciones académicas, tribunales, procuradurías, fiscalías, defensorías, comisiones de derechos

humanos, organizaciones de la sociedad civil, colegios de abogados, estudiantes y profesionistas (CIDE, 2017).

De acuerdo con los resultados de esta consulta, se detectó que la operación cotidiana de las procuradurías de justicia se encontraba repleta de procedimientos complejos cuyos objetivos no estaban del todo justificados, encontrándose muchas prácticas arraigadas que no eran fáciles de transformar y que incidían en forma negativa sobre el servicio que prestan las procuradurías. Se agregó que la situación se tornaba particularmente crítica si se tomaba en cuenta que la implementación del nuevo proceso penal exigía precisamente cambios drásticos en la forma en la que operan estas instituciones, y además debía considerarse que las procuradurías distaban mucho de estar a la vanguardia como instituciones que prestan servicios al público. Por el contrario, los datos sobre la operación de las procuradurías revelaban altos índices de corrupción y, en general, un servicio muy deficiente (CIDE, 2017).

Por otra parte, el Índice Estatal de Desempeño de Procuradurías y Fiscalías (IEDPF) elaborado en 2021 por la asociación civil Impunidad Cero (2021), indicó que la procuración de justicia era el cuello de botella del combate a la impunidad en México, en tanto las fiscalías del país estaban rebasadas, con poco gasto en procuración de justicia, poco personal y elevadas cargas de trabajo, lo que llevaba a una baja efectividad en la resolución de los casos que atienden y que, en consecuencia, generaban y perpetuaban la impunidad.

Según los datos contenidos en el referido Índice, el número de fiscales o agentes del Ministerio Público, por cada cien mil habitantes a nivel nacional, en 2020, fue en promedio de 10.4, encontrándose Jalisco en el lugar 28 con 6.9.

Respecto del presupuesto per cápita ejercido por las fiscalías o procuradurías estatales, la Fiscalía de Jalisco ocupaba los primeros lugares en presupuesto per cápita durante 2016, 2017 y 2018, pero en 2019 tuvo una disminución en su presupuesto y para 2020 pasó a 267.1 pesos, lo cual representó una disminución de 60 % de 2016 a 2020.

En lo correspondiente a los indicadores de transformación digital, que se integra por cinco elementos: 1) existencia de plataformas de denuncia en línea; 2) existencia de canales alternativos de recepción de denuncias; 3) capacitaciones sobre sistemas de información a los Ministerios Públicos; 4) sistemas informáticos eficientes, y 5) la incorporación de la transformación digital, el referido Índice indica que Jalisco ocupaba el lugar 29 con una tasa del 38.9 % (Impunidad Cero, 2021).

Relativo a la carga de trabajo por fiscal, Jalisco tenía en 2020 una carga de 203.3 casos por año por cada agente, encontrándose en el lugar 8 de estados con más carga de trabajo. Respecto de los tiempos de espera en el Ministerio Público, se midió el porcentaje de delitos que tardaron más de cuatro horas en promedio en ser denunciados, ocupando Jalisco el lugar número tres con el 14.3 % de menor a mayor, logrando una mejoría respecto de 2019 donde el promedio fue en 31.3 % de los casos (Impunidad Cero, 2021, p. 24).

En relación con el índice de confianza en las fiscalías estatales y en el Ministerio Público, durante el 2021 el porcentaje de personas a nivel nacional que manifestaron tener mucha confianza fue del 10.9 %, encontrándose Jalisco en el lugar 10 de mayor a menor con un 14.4 % (Impunidad Cero, 2021, p. 27).

En cuanto a la efectividad en la resolución de los casos, Jalisco se encontraba en 2020 en el lugar 16 con un porcentaje del 15.6, uno arriba del promedio nacional que es del 15.5 % (Impunidad Cero, 2021, p. 30).

Relativo a la probabilidad de que un delito se denuncie y se esclarezca en México, se indicó que era sumamente baja, rondando en 1 %, ocupando Jalisco el lugar número 13 de mayor a menor con el 1.11 % de posibilidades de esclarecimiento (Impunidad Cero, 2021, p. 32).

El rubro de efectividad en el cumplimiento de órdenes de aprehensión mostró un lugar aceptable para Jalisco, puesto que se obtuvo el lugar 7 nacional de nivel de cumplimiento en 2020 con un porcentaje del 62.1 %, siendo el promedio nacional del 47.5 % (Impunidad Cero, 2021, p. 35).

En cuanto a la impunidad en homicidio doloso, que a nivel nacional era del 89.6 %, Jalisco ocupó el lugar 12 de menor a mayor con un 86.2 % (Impunidad Cero, 2021, p. 37).

Y en cuanto a los resultados finales del Índice, en donde se hace una indexación base 100 de los ocho indicadores que lo conforman, Jalisco ocupó el lugar 16 nacional de menor a mayor con un 49.3 %, siendo la entidad mejor evaluada Nuevo León con un 68.6 % (Impunidad Cero, 2021, p. 40).

En cuanto a la autonomía de las instituciones de procuración de justicia del país, el índice concluyó que, en 2020, 29 estados contaban ya con fiscalías y solamente Baja California Sur, Hidalgo y Tlaxcala seguían teniendo procuradurías. Es necesario acotar que no en todas entidades federativas las fiscalías son autónomas del Poder Ejecutivo y que, en el caso particular del estado de Jalisco, la reforma que la declara como un órgano constitucional autónomo, aún no ha entrado en vigor.

Evolución y escenarios para el año 2050

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 (SNSP), 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 el cambio de paradigma en materia procesal penal, que puso fin a los casi cien años de existencia del sistema inquisitivo mixto derivado de la Constitución mexicana de 1917, para adoptar un nuevo sistema acusatorio y oral, que —al menos en el diseño— 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, existiendo rezagos y vicios que han impedido su total consolidación.

De continuar las cosas como están, no puede apostarse sino a un deterioro en la calidad de la seguridad pública y la justicia penal que el Estado ofrece a sus ciudadanos, lo cual no conviene ni beneficia a nadie. Por lo tanto, es necesaria la reingeniería de dos instituciones en particular que permita aprovechar de mejor manera los recursos disponibles para prevenir, perseguir y sancionar la comisión de conductas delictivas. Me refiero, en este caso, a las policías existentes en la entidad y a la entidad que aglutina al Ministerio Público, que en este caso es la Fiscalía General del Estado.

La política de control de drogas y su combate —salvo el narcome-nudeo— es, en esencia, un asunto de competencia federal y en el futuro cercano será preciso que el Gobierno federal haga un replanteamiento de las políticas y legislación aplicables en la materia, armonizándose con las tendencias internacionales que buscan despresurizar el sistema, por ejemplo, a través de la regulación del mercado de la cannabis, cuestión en la que el actual Gobierno federal ha asumido una posición bastante conservadora, aún en contra de las directrices fijadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el mismo sentido se encamina la creciente militarización observada en la Seguridad Pública Federal, en detrimento de la consolidación de la Guardia Nacional como una entidad policial de carácter civil, según lo mandata la Constitución mexicana.

Pero estas cuestiones escapan, desde luego, al control de las entidades federativas, quienes solo tienen un papel consultivo y deliberativo

en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública y su Consejo Nacional. Es indudable, empero, que el Estado debe tener una posición clara y propositiva ante dicho Consejo, en tanto las políticas públicas federales repercuten en la seguridad pública local.

Las deficiencias del sistema, tanto en la recepción de denuncias como en el procesamiento y manejo de los casos, auguran un panorama desalentador para el sistema de seguridad pública y justicia penal, que tenderá a agravarse conforme se avanza en el crecimiento de la población, generando un círculo vicioso entre crecimiento e impunidad, que tenderá a hacerse más acusado en el futuro cercano.

Aunque de acuerdo al Índice de Paz México 2023 la paz en nuestro país mejoró un 0.9 % en 2022, no se debe perder de vista que dos indicadores de dicho Índice se deterioraron en ese año: los delitos con violencia y los crímenes de la delincuencia organizada (Instituto para la Economía y la Paz, 2023), por lo que en los próximos años será necesario no solo aumentar la inversión, sino también optimizar recursos y procedimientos, utilizando nuevos modelos de organización policial y ministerial.

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 policía 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; tratándose de 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.

Ahora bien, en cuanto al número de elementos policiales existentes en el estado, los datos más actualizados indican que se cuenta con 12 826 policías preventivos municipales, concentrándose en la zona concurrida de Guadalajara el 60 % del personal. Respecto de 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).

Los agentes policiales de investigación con que cuenta la Fiscalía General del Estado son 1 284, mientras que los policías preventivos, viales y custodios adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado suman 5 729 (México Evalúa, 2021).

Con todo esto vemos que en la entidad tenemos un estado de fuerza policial que ronda los 20 000 elementos. Este número no es el mejor de acuerdo con el Modelo Óptimo de la Función Policial establecido por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, que ha fijado un estándar mínimo de 1.8 policías por cada mil habitantes, teniendo Jalisco un promedio de 0.7 (Segob, 2018), 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.

En lo correspondiente al segundo eslabón de la cadena investigativa, que es el Ministerio Público y su ente organizativo, será necesario seguir profundizando en las reformas para lograr su autonomía del Poder Ejecutivo, según la tendencia observada a nivel mundial y en nuestra región. Lo que se pretende es convertir a la entidad persecutora de delitos en un órgano técnico de acusación, que evite la posibilidad de contaminar las decisiones jurídicas con las ponderaciones políticas.

En el ámbito regional dos son los modelos de autonomía del Ministerio Público que pueden encontrarse. El más numeroso es aquel que ubica al Ministerio Público como un órgano extrapoder —es decir, fuera de los poderes tradicionales del Estado—, como es el caso de Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú, Venezuela y Chile. El segundo modelo ubica al Ministerio Público como organismo insertado dentro del Poder Judicial pero con un estatuto de autonomía funcional (básicamente control presupuestario y potestad reglamentaria autónomas) como es el caso de Colombia (Duce, 2015). En México se ha preferido el primer modelo, es decir, el de órgano constitucional autónomo.

A la fecha, veinticinco estados del país han adoptado el modelo de fiscalía constitucional autónoma y siete la siguen considerando como una dependencia del Poder Ejecutivo estatal. El caso de Jalisco es particular, ya que si bien en julio de 2017 se modificó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco a efecto de considerar a la Fiscalía

General del Estado como un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, esto quedó sujeto a la posterior reforma a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y a la Ley Orgánica de la Fiscalía General, lo cual no ha ocurrido hasta el momento, por lo que la referida reforma constitucional no ha entrado en vigor, continuando la Fiscalía General como una dependencia del Ejecutivo Estatal.

En lo interno la Fiscalía General del Estado ha tratado de adoptar modelos de gestión siguiendo las directrices que fijan los estudios especializados; por ejemplo, en 2019 la Fiscalía General aplicó el modelo de gestión de los tres pisos, estructurado por la Unidad de Atención Temprana, la Unidad de Tramitación Masiva de Casos, y la Unidad de Investigación y Litigación. Con posterioridad, empero, hubo una reestructuración eliminando la Unidad de Tramitación Masiva de Casos y la Unidad de Investigación y Litigación, para crear, en la ZMG, la Dirección General de Seguimiento a Procesos y en la Zona Regional las Direcciones Regionales y de Litigación, quienes conocen de las salidas alternas y terminaciones anticipadas en la etapa complementaria y, en caso de que sea procedente, se lleva el asunto hasta la etapa de juicio oral (México Evalúa, 2021).

No obstante, los esfuerzos referidos no parecen conducir a la mejora de los servicios en la etapa de investigación inicial y en la etapa previa, que supone la facilidad para que los ciudadanos denuncien la comisión de delitos y luego estos sean investigados, siendo esta la esfera donde radica la impunidad. Igualmente la Fiscalía estatal necesita dirigir sus esfuerzos a la persecución de los delitos más graves, abriendo caminos para resolver por vías alternas los delitos menores. Ejemplo de ello es el análisis realizado por Zepeda y Jiménez, en donde se encontró que 43.34 % de las sentencias dictadas por los jueces penales estatales corresponden a penas de hasta tres años años de prisión, lo que significa que se distraen los escasos recursos disponibles para perseguir delitos de poca monta, en lugar de aplicarlos para combatir la impunidad de los delitos de mayor impacto (2019).

Conclusiones y recomendaciones

México es uno de los países con mayor impunidad en el mundo, ocupando el lugar número 60 de 69 países que fueron evaluados en 2019 (Le Clerc, *et al.*, 2020), y las cifras analizadas en el presente documento muestran un deterioro sostenido en los índices de seguridad y justicia

penal. Si bien es cierto que el futuro no está escrito y que en los años venideros pueden presentarse variables inesperadas —como las que experimentamos ahora por el cambio climático y las vividas recientemente por la epidemia causada por el virus SARS-CoV-2—, también lo cierto es que existe un margen de predictibilidad o previsibilidad de lo que nos espera si insistimos en no modificar el rumbo y en plantear y aplicar políticas públicas de corto plazo, sin el adecuado sustento teórico, metodológico y técnico.

Por esto es necesario insistir en la necesidad de hacer un replanteamiento de la política de organización estructural de las instituciones encargadas de combatir el delito, a efecto de reducir los índices de impunidad en el corto y mediano plazo.

Una primera aproximación deriva de la reorganización del aparato de policía, siguiendo las directrices ya establecidas por el Consejo Nacional del Seguridad Pública, que estatuyen un Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (SESNSP, 2021), bajo las siguientes directrices:

- 1. Respecto de la Policía Municipal:**
 - 1.1** Una policía de proximidad orientada a la solución de problemas
 - 1.2** Una policía de investigación y análisis

- 2. Respecto a la Policía Estatal:**
 - 2.1** Una policía estatal de caminos
 - 2.2** Una policía de investigación y análisis
 - 2.3** Una policía de reacción
 - 2.4** Una policía procesal
 - 2.5** Una policía de seguridad y custodia penitenciaria
 - 2.6** Una policía estatal en funciones de policía municipal.

Como eje transversal de este modelo se plantea la Justicia Cívica y Trabajo en Favor de la Comunidad que pretende, fundamentalmente, la solución institucional del conflicto por medio de intervenciones oportunas dirigidas a que los problemas sociales no terminen en delitos. Para esto se atienden en su primera etapa las faltas administrativas y las infracciones de tránsito y vialidad y se realizan mediaciones policiales *in situ*, permitiendo sancionar a los infractores por medio de multa y arresto, pero principalmente con trabajo en favor de la comunidad.

Una segunda aproximación deriva del reagrupamiento de las fuerzas policiales, con el fin de evitar su dispersión y atomización, permitiendo distribuir de menor manera los recursos disponibles. Algunos

esfuerzos se han realizado en esta dirección, pero los resultados no han sido los esperados.

Al respecto, en octubre de 2016 se creó la Agencia Metropolitana de Seguridad, mediante convenio celebrado por el entonces gobernador del estado Aristóteles Sandoval y los presidentes municipales de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Juanacatlán, Ixtlahuacán de los Membrillos y Zapotlanejo, pero diversas circunstancias hicieron inoperativa esta instancia, por lo que en noviembre de 2018 se decretó su desaparición y con ella el presupuesto que tenía para todo el 2018 por la suma de 19 323 000 pesos, de los que más de 8 600 000 pesos se habían ido en salarios solo en ese año (Chávez, 2018).

Posteriormente, en agosto de 2019 se creó la Policía Metropolitana de Guadalajara, conformada por el Gobierno de Jalisco y los Gobiernos Municipales de la Zona Conurbada de Guadalajara, y aunque en su página de internet se indicó que durante el 2019 y el 2020 esta policía “dio los pasos iniciales para transformarse en una corporación que propicia la prevención y persecución de los delitos que más afectan a la población del Área Metropolitana de Guadalajara”, a la fecha sigue sin cobrar visibilidad y carece de personal propio (Policía Metropolitana de Guadalajara, 2023).

Es así 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 Metropolitanas del Sur (Zapotlán el Grande, Gómez Farías y Zapotiltic) y Metropolitana de Autlán (Autlán de Navarro, El Grullo y El Limón).

A la par de esta cuestión, la policía estatal deberá realizar funciones de policía municipal en apoyo de municipios débiles o con escaso desarrollo.

Otra cuestión fundamental es la mejora del modelo de recepción de denuncias e investigación de los ilícitos, aprovechando los recursos disponibles de manera más amplia, mediante la creación de unidades de investigación y análisis en todos los cuerpos policiales, quienes deberán actuar bajo el mando y conducción del Ministerio Público, una vez dada la *notitia criminis* y practicadas las primeras diligencias.

También es importante dotar de plena autonomía a la Fiscalía General del Estado, para que pueda realizar una planeación de corto, mediano y largo plazo no sujeta a programas sexenales y con participación

de un Consejo Ciudadano que colabore en su diseño, como ocurre con la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República.

Por último, resulta indispensable reformular, en conjunto con la federación, el modelo de persecución del crimen organizado, haciendo un replanteamiento, tanto de la política de control de drogas, como de los respectivos ámbitos de competencia.

Claudio Lomnitz, a propósito de Zacatecas, acuña la expresión “zona de silencio”, como referida a regiones donde el peligro y la violencia han callado a los medios y solo queda el rumor como vía de acceso a lo que sucede; alude también a la normalización de la presencia social del crimen: “ya no se cuidan; no se tapan la cara. Todos sabemos quiénes son y no son gente de ahí, de la zona, son gente que viene de Durango, de Sinaloa, porque tienen un tono de voz muy diferente” (2023, p. 11). Se trata —según Lomnitz— en todos los casos de municipios donde un grupo tiene el monopolio de la violencia y de la policía y en donde el control y la participación en la vida ritual de la comunidad son extensiones naturales de este poder.

La descripción de Lomnitz puede aplicarse ya a ciertas regiones del estado, lugares controlados por el crimen organizado. Estamos a tiempo de empezar a detener ese fenómeno, pero si no lo hacemos desde ahora, corremos el riesgo de caer en el “síndrome de la rana hervida”; es decir, será demasiado tarde cuando nos demos cuenta de que el agua está en el punto de ebullición.

Referencias

- ARTETA, I. (2023). La guerra que se mantuvo bajo la fantasía de la paz. *Con copia oculta. La guerra que cuenta la Sedena* [La bitácora de la guerra]. <https://concopiaoculta.org/la-bitacora-de-la-guerra/reportaje>
- CALDERÓN, L., Heinle, K., Kuckertz, R., Rodríguez, O., Shirk, D. (eds.) (2021, octubre). Organized crime and violence in Mexico: 2021. *Special Report*. Universidad de San Diego. Justice in Mexico
- CHÁVEZ, V. (2018, 19 de noviembre). *Desaparece Agencia Metropolitana de Seguridad*. El Occidental. <https://www.eloccidental.com.mx/local/desaparece-agencia-metropolitana-de-seguridad-2687154.html>
- CIDE. (2017). Informe Ejecutivo 2017. Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia. Informe Ejecutivo.
- CIDH. (2009). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos / Fondo de las Naciones Unidas

- para la Infancia / Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf>
- Congressional Research Service (2022, 7 de junio). *Mexico: organized crime and drug trafficking organizations*. <https://sgp.fas.org/crs/row/R41576.pdf>
- DUCE, M. (2015). *¿Qué significa un Ministerio Público autónomo?: problemas y perspectivas en el caso chileno*. Biblioteca Virtual del Centro de Estudios de Justicia de las Américas. <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/4782/duce-autonomia-mp.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- ESPINO, M. (2023, 25 de mayo). *Gobierno de AMLO es ya el más violento: impone record histórico de 156 mil 136 asesinatos*. El Universal. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/gobierno-de-amlo-es-ya-el-mas-violento-impone-record-historico-de-156-mil-136-asesinatos/>
- Fiscalía Especial en Personas Desaparecidas de la Fiscalía General del Estado (2023). *Sitios de inhumación clandestinos*. Gobierno del Estado de Jalisco. <https://fiscaliaenpersonasdesaparecidas.jalisco.gob.mx/registro-estatal-de-fosas-clandestinas/>
- Impunidad Cero (2021, noviembre). *Índice Estatal de Desempeño de Procuradurías y Fiscalías 2021*. <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/160/contenido/1649369674T53.pdf>
- INEGI. (2022a). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. Principales Resultados Nacional de septiembre de 2022.
- INEGI. (2022b). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. Principales Resultados Jalisco de septiembre de 2022.
- INEGI. (2023, 23 de enero). Defunciones por homicidio de enero a junio de 2022. *Boletín de prensa, (27/23)*. <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/DH/DH-Ene-jun2022.pdf>
- Instituto para la Economía y la Paz (2023). *Índice de Paz México 2023: Identificación y medición de los factores que impulsan la paz*. <http://visionofhumanity.org/resources>
- LE CLERCQ, J. A. y Rodríguez, G. (coords.) (2020). *Escalas de impunidad en el mundo. Índice Global de Impunidad 2020*. Fundación Universidad de las Américas.
- LOMNITZ, C. (2023, 1 de junio). Zacatecas: la zona del silencio. *Nexos*. <https://www.nexos.com.mx/?p=73327#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20una%20zona%20de,acceso%20a%20lo%20que%20sucede>.
- MERCADO, C. (2022). *La institución Policial en el estado contemporáneo: el caso de México*. [tesis de doctorado]. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades - Universidad de Guadalajara.

- México Evalúa (2021). Hallazgos desde lo local 2021: seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en Jalisco. Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional / Fundación Friedrich Naumann / México Evalúa Org.
- ONU. (2022). *Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención de fecha 18 de mayo. Comité contra la Desaparición Forzada*. Oficina del Alto Comisionado. <https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2022/04/Informe-de-visita-a-MX-del-Comite-contra-la-Desaparicion-Forzada-abril-2022.pdf>
- Policía Metropolitana de Guadalajara (2023). *¿Quiénes somos?* <https://www.policiametropolitanagd.l.gob.mx/pub/index.php>
- SESNP. (2016). *Capacitación FASP y FORTASEG*. Coordinación Nacional Antiescuestro. <https://secretariadodejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Reglamentos/FortalecimientodelasUnidades.pdf>
- SESNP. (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
- Segob. (2023). *Comisión Nacional de Búsqueda, Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas de fecha mayo de 2023*. <https://versionpublicar-npdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>
- Segob. (2018). *Modelo Óptimo de la Función Policial. Diagnóstico Nacional de las Policías Preventivas de las Entidades Federativas. 31 de julio de 2018. Gobierno de la República*. https://secretariadodejecutivo.gob.mx/doc/Actualizacion_Diagnostico_Nacional_MOFP.pdf
- Tresearch Internacional (2023a). *Feminicidios en México. Histórico de casos. Mayo/2023. Serie: La Guerra en Números*. México, Tresearch Internacional. <https://drive.google.com/file/d/13W9f4wGSodVLInXP4zQ7XmdEz-VLEVzMz/view>
- Tresearch Internacional (2023b). *Homicidios en México. Cifras Diarias e Históricas, 20 de abril de 2023*. <https://lopezdoriga.com/wp-content/uploads/2023/05/laguerraennumeros-tresearch-homicidios-mx-1-16.pdf>
- ZEPEDA G., y Jiménez, P. G. (2019). *Índice Estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías 2019. Impunidad Cero*. <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/123/contenido/1567527134U67.pdf>

Jalisco a futuro 2050

Jalisco mañana



Conclusiones



Ricardo Villanueva Lomeli
Rectoría General

Héctor Raúl Solís Gadea
Vicerrectoría Ejecutiva

Guillermo Arturo Gómez Mata
Secretaría General

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

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

Sayri Karp Mitastein
Dirección de la Editorial

Primera edición, 2024

Coordinación general
César Omar Avilés González

Coordinación académica y edición
Adrián Acosta Silva
Sandra Judith Gómez González

© **Textos**

César Omar Avilés González, Adrián Acosta Silva, Mauricio Merino Huerta, Paula Ramírez Höhnne, Héctor Raúl Solís Gadea, Mónica Montañó Reyes, Edgar Alejandro Ruvalcaba Gómez, David Gómez Álvarez Pérez, María Azucena Salcido Ledezma, Gilberto Ramón Guevara Niebla, Edson Eduardo Navarro Meza, Juan Carlos Silas Casillas, Jordi Planas Coll, José Navarro Cendejas, María Isabel Enciso Ávila, Dulce María Zúñiga Chávez, Francisco Estrada Medina, Cristina Guadalupe Palomar Vereá, Enrique Provencio Durazo, Antonio Sánchez Bernal, Moisés Alejandro Alarcón Osuna, Carlos Eduardo Barba Solano, César Augusto Ricardi Morgavi, José Igor Israel González Aguirre, David López García, Luz Orieta Rodríguez González, Francisco Javier López Ballesteros, Nancy García Vázquez, Antonio Ruiz Porras, Javier Emmanuel Anguiano Pita, María Julia Carabias Lillo, Sergio Graf Montero, Eduardo Santana Castellón, Patricia Noemi Vargas Becerra, Edith Yolanda Gutiérrez Velázquez, Alejandro Isidoro Canales Cerón, Alfredo de Jesús Celis de la Rosa, Enrique Cabrero Mendoza, Claudia del Carmen Díaz Pérez, Yolanda Martínez Mancilla, Sandra Judith Gómez González, Sergio López Ayllón, José Antonio Caballero Juárez, Jorge Ramírez Plascencia, Marcos Pablo Moloznik, Arturo Villarreal Palos.

 **CENTRO DE ESTUDIOS
ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO**

César Omar Avilés González
Dirección

Adrián Acosta Silva
**Coordinación del proyecto
Jalisco a Futuro**

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

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

D.R. © 2024, Universidad de Guadalajara



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

www.editorial.udg.mx
publicaciones.udg.mx

ISBN Obra completa 978-607-581-189-5
ISBN Vol. II. 978-607-581-191-8

Mayo de 2024

Hecho en México
Made in Mexico

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

Índice

- 9** **Presentación**
César Omar Avilés González
- 11** **Introducción. Jalisco 2050: una política para el futuro**
Adrián Acosta Silva
- 39** **Eje 1. Gobierno eficiente y política democrática**
- 43** **Escenarios imaginarios sobre el futuro del gobierno y la democracia**
Mauricio Merino Huerta
- 65** **El expediente electoral de Jalisco**
Paula Ramírez Höhn
- 87** **El futuro de la democracia no está escrito**
Héctor Raúl Solís Gadea
- 115** **Los partidos políticos**
Mónica Montaña Reyes
- 141** **El futuro del gobierno digital**
Edgar A. Ruvalcaba-Gómez
- 171** **El futuro de la burocracia**
David Gómez-Álvarez
Azucena Salcido
- 189** **Eje 2. Cohesión social para el desarrollo**
- 193** **Educación y cohesión social**
Gilberto Guevara Niebla
- 211** **¿Está maldito el futuro de la educación media y superior en Jalisco?**
Eduardo Navarro Meza

- 243 La educación básica**
Juan Carlos Silas Casillas
- 277 La relación entre educación y trabajo**
Jordi Planas Coll
José Navarro Cendejas
María Isabel Enciso Ávila
- 315 Perspectivas de las políticas culturales**
Dulce María Zúñiga
Francisco Estrada
- 331 El orden de género del futuro**
Cristina Palomar Vereá

365 Eje 3. Prosperidad y bienestar

- 369 El futuro económico de México**
Enrique Provencio Durazo
- 393 Perspectiva de la economía**
Antonio Sánchez Bernal
Moisés Alarcón Osuna
- 423 El futuro de las desigualdades**
Carlos Barba
César Augusto Ricardi Morgavi
- 463 Futuros inciertos de la juventud de mediados del siglo XXI**
Igor Israel González Aguirre
- 489 Tendencias en la evolución de la estructura urbana e implicaciones para la calidad de vida**
David López-García
- 513 El sector rural. Consideraciones para su futuro**
Luz Orieta Rodríguez González
Francisco J. López Ballesteros
- 541 Desempeño económico 2023-2060. Una propuesta metodológica**
Antonio Ruiz Porras
Nancy García Vázquez
Javier Emmanuel Anguiano Pita

581 Eje 4. Sustentabilidad, población y territorio

585 Retos hacia un futuro sustentable

Julia Carabias Lillo

607 El medioambiente. Acciones hoy por un mañana posible

Sergio Graf Montero

Eduardo Santana Castellón

655 El futuro de la población. Hacia un nuevo ciclo demográfico

Patricia Noemí Vargas Becerra

Edith Y. Gutiérrez Vázquez

Alejandro I. Canales

703 La salud. Desafíos, tendencias y prospectiva

Patricia Noemí Vargas Becerra

Alfredo de Jesús Celis de la Rosa

735 Eje 5. Ciencia, tecnología e innovación

739 La política de ciencia y tecnología en el futuro de México. La agenda pendiente

Enrique Cabrero Mendoza

767 Desafíos, escenarios y trayectorias de la innovación

Claudia Díaz

795 La estrategia digital

Yolanda Martínez Mancilla

Sandra Judith Gómez González

823 Eje 6. Seguridad pública y justicia penal

827 El futuro de la seguridad y la justicia en México

Sergio López Ayllón

José Antonio Caballero Juárez

857 El futuro de la violencia organizada

Jorge Ramírez Plascencia

877 La seguridad pública. Futuro y escenarios

Marcos Pablo Moloeznik

903 El futuro de la seguridad pública y la justicia penal

Arturo Villarreal Palos

923 Conclusiones

***Jalisco mañana.* Consideraciones finales,
escenarios y recomendaciones**

Adrián Acosta Silva

1051 Autores

Conclusiones

Jalisco mañana.

Consideraciones finales, escenarios y recomendaciones*

— Adrián Acosta Silva

La construcción del futuro social es una decisión política y de políticas públicas, no el producto inesperado de la casualidad, la fortuna o el azar. No obstante, el principio de incertidumbre incluido en la racionalidad limitada de la política y las políticas, no elimina en ningún caso la probabilidad de ocurrencia de fenómenos o factores difícilmente predecibles en el contexto de las fuerzas de la globalización, las crecientes interdependencias entre lo local con lo nacional y lo internacional, o la emergencia de factores de causalidad ya presentes que tienen efectos destructivos en el corto y mediano plazo. La epidemia de la covid-19, los efectos devastadores del cambio climático y el deterioro ambiental, el ascenso de fuerzas políticas no democráticas, o las nuevas ideologías de la intolerancia, forman parte de los factores que conducen a ciclos cortos o largos de crisis económicas o sociopolíticas que alteran el futuro de sociedades y gobiernos.

Cada uno de los textos incluidos en esta obra ofrecen el panorama extraordinariamente complejo de los posibles escenarios futuros de Jalisco. En su conjunto, identifican factores críticos, tendencias preocupantes, causalidades complejas y posibles trayectorias socioinstitucionales que pueden marcar en los próximos años los rasgos principales de los distintos tipos de futuros para la economía, la política, la sociedad y el gobierno jalisciense. Con énfasis temáticos e intensidades reflexivas diferentes, los autores y autoras que participan en la hechura de esos escenarios imaginarios articulan un paquete de propuestas y recomenda-

* *Nota del editor:* los distintos escenarios y las recomendaciones que se presentan en las Conclusiones de *Jalisco a futuro 2050*. *Jalisco mañana* pertenecen a cada uno de los artículos de la obra. Para facilitar su lectura se han editado elementos precisos de su redacción, así como eliminado las llamadas a gráficas y notas al pie que solo obedecen al contexto del artículo completo. Se invita al lector a remitirse a los trabajos del libro para atender cada una de sus referencias.

ciones de política pública que pueden contribuir a disminuir los riesgos de escenarios catastróficos, pero también al diseño e implementación de decisiones públicas estratégicas orientadas a la construcción de escenarios deseables para Jalisco hacia el año 2050.

En todos los casos se reconoce a la incertidumbre como un factor clave en la construcción de escenarios de futuros. La complejidad de las dimensiones, naturaleza y profundidad de los problemas públicos —siempre multifactoriales y multicausales— requiere de la definición de una agenda pública y gubernamental de carácter estratégico y sistémico, basada en los principios de gobernanza anticipatoria, que permita la utilización de información y conocimiento en la comprensión y resolución de los principales desafíos de Jalisco. Como se reconoce en varias de las colaboraciones contenidas en este libro, existen variables de contexto cuyas implicaciones resultan difíciles de predecir y controlar en el ámbito estatal, pero se identifican muchas otras áreas de acción pública en las cuales las oportunidades de intervenciones técnicas, racionales y organizadas de gobierno y sociedad pueden ser eficaces, deseables y factibles.

Las propuestas y recomendaciones formuladas a lo largo de los ejercicios de diagnóstico y prospectiva contenidos en *Jalisco mañana* obedecen a la intención de contribuir a la mejora de la calidad de la acción pública, la eficacia gubernativa y la intensidad de la participación de los actores económicos, políticos y sociales estratégicos de Jalisco, que incluyen el reconocimiento de su amplia red de liderazgos e instituciones públicas y privadas. La construcción del futuro es siempre una construcción colectiva y organizada, no exenta de conflictividades o riesgos, pero es también un campo de oportunidades para combatir rezagos acumulados y emergentes, fortalecer logros sociales o institucionales, y enfrentar con nuevas capacidades e instrumentos los desafíos futuros.

Ante estos supuestos generales, se enuncian a continuación los posibles escenarios futuros y recomendaciones de políticas propuestos en cada uno de los seis ejes de acción en que se organizó el ejercicio de prospectiva estratégica que representa *Jalisco mañana*. Son contribuciones para la construcción de una agenda de futuros para la acción pública organizada, que incluye la hechura de decisiones gubernativas que sean resultado de formas innovadoras de debate político y racionalidad pública, indispensables en tiempos donde las señales cruzadas del pesimismo, el escepticismo y la esperanza coexisten entre las múltiples visiones de futuros de Jalisco como escenarios deseables, indeseables o posibles de las relaciones entre sociedad, Gobierno y territorio.

Jalisco a futuro, visión 2050. Escenarios (inercial, optimista y catastrófico)

Eje 1. Gobierno eficiente y política democrática

Escenarios imaginarios sobre el futuro del gobierno y la democracia

Mauricio Merino Huerta

Escenario tendencial. El largo plazo: 2030/2050

A despecho de lo que predicen las tendencias actuales, hay al menos cuatro desenlaces de la situación actual que podrían modificar el escenario futuro: el primero es la profundización de la polarización entre las fuerzas políticas a lo largo del próximo sexenio. Si en vez de apostar por la conciliación y la consolidación de instituciones democráticas, el nuevo Gobierno de la república decidiera continuar con la lógica de la transformación radical del régimen político en aras de concentrar las decisiones en un solo partido e imponer una sola visión de país, las resistencias podrían incrementarse hasta romper con la estabilidad y poner en riesgo la gobernabilidad de México. En esas circunstancias, sería prácticamente inevitable la desaparición del sistema de partidos como hoy lo conocemos y la emergencia de otras fuerzas políticas organizadas dentro y fuera de la legalidad. Decir que eso dependerá de la posición que adopte el próximo Gobierno es una obviedad. Pero la tendencia actual es esa: la acumulación de poder y la ofensiva en contra de los partidos, las instituciones y los grupos que participaron en el régimen anterior y se beneficiaron con el modelo neoliberal. Si el próximo gobierno tiene éxito en lo que proponen los aspirantes a suceder al presidente Andrés Manuel López Obrador, esa ruptura sería inevitable.

En ese mismo sentido, el segundo desenlace sería la desaparición paulatina de los órganos autónomos de Estado, que surgieron durante la última década del siglo XX y los primeros tres lustros del XXI. Uno de los objetivos explícitos del Gobierno del presidente López Obrador ha sido profundizar en la, así llamada, austeridad republicana, eliminando los órganos que considera innecesarios y dirigiendo los recursos hacia los programas de transferencias monetarias directas hacia distintos grupos sociales. Si no se han eliminado o reducido hasta su mínima expresión, ha sido porque varios de esos órganos

están anclados a la Constitución y el Gobierno no ha contado con la mayoría calificada para extinguirlos. Si el sistema de partidos actual se quiebra, empero, el Gobierno podría reunir la fuerza suficiente para proceder a la eliminación de ese diseño institucional y concentrar en la administración pública federal las funciones que realizan (o simplemente anularlas). La desaparición del Instituto Nacional Electoral (INE) y de los organismos públicos locales electorales (OPLE), así como de los tribunales electorales —en las condiciones en que hoy los conocemos— es, de hecho, un proyecto en curso. También lo es la extinción del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai) y de los órganos reguladores de la competencia económica (COFECE), de las telecomunicaciones (IFETEL) y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), además del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA). De prosperar las tendencias vigentes, todos esos órganos desaparecerían y el Gobierno asumiría —o eliminaría— sus tareas. Antes del 2050, tendríamos un Gobierno limitado a garantizar la seguridad pública, a prestar servicios públicos, a realizar obras públicas y a gestionar programas de transferencia directa de recursos a grupos vulnerables, en condiciones de la más estricta austeridad.

El tercer desenlace previsible de esas tendencias sería la presencia acrecida de las fuerzas armadas del país, en la mayor parte de las actividades propias de la administración pública federal y en el control de todas las áreas dedicadas a la seguridad. Hacia el 2050, el país ya no tendría policías de ningún tipo que no estuviesen bajo el mando militar, mientras que el Ejército y la Marina administrarían (casi todos) los bienes y las empresas públicas, y gestionarían de manera directa los programas asistenciales del Gobierno de la república, bajo las órdenes del jefe del Estado (quien podría ser, eventualmente, un integrante de las Fuerzas Armadas o un militar en retiro). Para modificar ese escenario, sería preciso introducir un servicio civil de carrera que, hasta hoy, no forma parte del horizonte visible y, además, tendría que darse una reforma fiscal capaz de sufragar los gastos cada vez más exigentes de un aparato administrativo mayor. Por otra parte, dadas las circunstancias de violencia que siguen dominando a buena parte del territorio nacional y la precaria institucionalización de los Gobiernos estatales y municipales —además de la desigualdad y la pobreza que seguirán desafiando a la economía del país—, parece muy poco probable que las fuerzas armadas vuelvan a las funciones que tuvieron antes del sexenio del presidente

López Obrador. En ausencia de esos elementos de juicio, lo que puede otearse para los siguientes lustros es una creciente militarización de las administraciones públicas.

Por último, es previsible que el federalismo pierda relevancia y que los Gobiernos estatales sean controlados a través de reformas constitucionales y leyes generales, desde la Presidencia de la República y sus dependencias centrales. Se insiste en la tendencia actual, que ha negado la posibilidad de emprender una reforma fiscal capaz de otorgar más recursos al Estado en su conjunto y, menos aún, redistribuirlos entre los Gobiernos locales. De ser así, la propia mecánica del crecimiento demográfico, la metropolización del país y la incapacidad de las administraciones públicas locales para hacer frente a las necesidades insatisfechas de la mayor parte de la sociedad llevarían inexorablemente a buscar no solo el auxilio, sino la responsabilidad del Gobierno federal en prácticamente todas las áreas de la vida pública. Hasta ahora no existe ninguna tendencia que permita prever la extinción del modelo federal nacido en el siglo XIX. Pero hay evidencia suficiente para observar no solo su debilidad actual, sino la creciente falta de recursos, instituciones y capacidades propias para mitigar el predominio indiscutible del Gobierno nacional.

En esas condiciones tendenciales, cabe suponer que, hacia el 2050, el país vivirá bajo un régimen presidencialista, respaldado por un partido hegemónico y una ideología de Estado dominante (estadocéntrica), con una administración pública centralizada, austera y controlada, en todas sus tareas fundamentales, por las fuerzas armadas. Dados esos rasgos de dominación política, además de las limitaciones fiscales y un modesto crecimiento económico, también habrían desaparecido los órganos autónomos de Estado y, aunque el federalismo seguiría vigente, los Gobiernos estatales y municipales operarían como extensiones de las políticas, las leyes generales y las oficinas centrales, dependientes de la Presidencia de la República. El Gobierno se habría convertido en un prestador de servicios públicos básicos, en constructor de obras públicas indispensables (a través del Ejército y de la Marina) y en gestor de programas sociales diseñados para transferir recursos directamente a las personas. La seguridad, amenazada por la desigualdad, las violencias sociales, los grupos criminales y la disidencia política sería una de las prioridades de las fuerzas armadas en un entorno hostil. Al mirar hacia el pasado, quizá veríamos que México no habría cambiado mucho respecto de la situación que vivimos ya, en el 2023.

Escenario catastrófico. El largo plazo: 2030/2050

Un Gobierno dispuesto a eliminar a sus posiciones políticas, a anular la deliberación pública y decidido a extinguir instituciones diseñadas para fijar límites al poder político no puede ser un gobierno democrático. Tras el caos deliberado que se plantea en el escenario catastrófico de corto plazo, lo que vendría sería una autocracia con respaldo militar, afincada en la idea del restablecimiento del orden y la legalidad perdida tras los conflictos del 2024 y apoyada en una ideología de corte populista. Retomo aquí lo dicho en el escenario tendencial de largo plazo, porque imagino que los rasgos principales del escenario catastrófico no tendrían variaciones relevantes en cuanto a las prioridades establecidas para gobernar: un férreo control de la opinión pública, la centralización de todas las decisiones fundamentales, el sometimiento político, legal y armado de cualquier intento por reivindicar banderas federalistas, un modelo económico de economía mixta con empresas privadas afines y controladas por el Estado, un amplio abanico de empresas paraestatales vigiladas —y, en buena medida, operadas— por las fuerzas armadas y una administración pública acotada y abocada a construir obras públicas y a distribuir dinero entre distintos grupos sociales, ante el argumento de la igualdad social.

En este escenario, el país mantendría un crecimiento económico modesto afincado en su privilegiada ubicación geográfica y en el respaldo pragmático del Gobierno de Estados Unidos, que muy probablemente estaría dispuesto a proteger sus propios intereses, haciendo caso omiso de la situación política de su vecino del sur. Sobre esa base, el Gobierno autocrático de México estaría en condiciones de pactar una paz localizada e intermitente con los grupos del crimen organizado, dominantes ya en buena parte del territorio nacional, y lograría desplegar campañas intensivas de propaganda para persuadir a la población de las bondades del régimen transicional que viviría el país, hasta encontrar las condiciones suficientes para volver a la paz y celebrar elecciones democráticas. Entretanto, los gobiernos obtendrían su legitimidad mediante procesos de consulta pública: plebiscitos periódicos para refrendar o suspender su continuidad, organizados por un órgano electoral que confirmaría, una y otra vez, que el pueblo habría optado por la continuación de ese *statu quo*.

En el trayecto, algunos grupos disidentes —de derecha a izquierda del espectro político tradicional— intentarían enfrentar al gobierno autocrático en distintos momentos y con recursos diferentes. En el occidente y en el norte, algunos empresarios y una parte de la sociedad civil vinculada con ellos podrían promover movimientos de secesión para

declarar la independencia de sus entidades y fragmentar a México. En el sur y sureste, algunos grupos podrían buscar la ruptura de la autocracia por medios violentos y, eventualmente, volver a la guerra de guerrillas (la llamada “guerra sucia”) que marcó los años sesenta y setenta del siglo XX mexicano. Cada uno de esos movimientos, empero, sería sofocado por medios violentos: las personas disidentes que actuaran a la luz del día serían encarceladas y juzgadas por un Poder Judicial sometido por completo a las órdenes del jefe del Estado, mientras que los movimientos guerrilleros no solo enfrentarían al Ejército en el campo de batalla, sino que servirían como argumento de propaganda para refrendar la importancia de mantener un Gobierno capaz de mantener la unidad nacional. El peor escenario es que esa situación se vuelva estable, lo que llevaría a México a las calificaciones más bajas en casi todos los rubros comparados con el resto del mundo, sin solución de continuidad.

Escenario deseable. El largo plazo: 2030/2050

En el año 2036 —en elecciones realizadas integralmente por medios electrónicos— se verifica una nueva alternancia en la Presidencia de la República, alentada por la promesa de hacer cumplir a cabalidad los principios constitucionales pactados ocho años antes y de modificar el régimen de gobierno para fortalecer las bases institucionales de los Gobiernos estatales y municipales y eliminar, en definitiva, a los últimos grupos criminales que todavía medran en algunas zonas del país. Se anuncia la consolidación de las policías civiles y una drástica reducción de las fuerzas militares. De otra parte, el servicio profesional de carrera instaurado en el sexenio previo se expande con éxito hasta el rango de subsecretario de Estado y se establecen nuevos mecanismos de control de ingresos y gastos gubernamentales, haciendo uso de las nuevas tecnologías que permiten la vigilancia pública de todos los movimientos financieros en tiempo real.

Los ciudadanos refrendan, en las elecciones de 2042, el mandato otorgado al nuevo partido mayoritario, que hace campaña con la intención de modificar el régimen presidencial para establecer el modelo parlamentario, tanto a nivel federal como estatal. Tras cuatro años de consultas ciudadanas y deliberaciones políticas, se acuerda mantener vigente la Constitución reformada en 2028 y el modelo económico que, en el resto del mundo, se conoce ya como el segundo milagro mexicano. Se establecen, empero, nuevos mecanismos de control constitucional y parlamentario, afincados en la garantía de los derechos fundamentales

y de los principios establecidos en la carta magna. Gracias a las políticas públicas continuadas durante casi cuatro lustros, la pobreza extrema se reduce al cinco por ciento de la población y las clases medias se expanden para formar la gran mayoría. La evolución mexicana en el uso de energías limpias y de tecnología para la calidad de vida permite que los costos de manutención familiar se reduzcan dramáticamente. Los problemas públicos del país cambian de naturaleza: el envejecimiento de la población, la vivienda digna, la desconcentración metropolitana y la producción de alimentos suficientes se convierten en los temas centrales de la agenda pública. Desde el mirador político, sin embargo, México se convierte en una democracia normalizada y estable.

El expediente electoral de Jalisco

Paula Ramírez Höhne

Un futuro incierto

Imaginar el futuro electoral de Jalisco en las siguientes tres décadas es un ejercicio, por decir lo menos, arriesgado. Los precedentes que tenemos a la vista dan luz sobre una cultura política que ha descansado en las ideas republicanas de autonomía, equilibrio de poderes, derechos individuales. De allí surge no solo el estado moderno, autónomo, federado, con su régimen interior propio; también una trayectoria política que ha recurrido a la vía electoral en los principales episodios de su historia.

De manera que no parece una realidad plausible para el futuro de Jalisco renunciar a la vía electoral y con ello al régimen democrático, representativo y federal construido a lo largo de al menos dos siglos. En todo caso, la tendencia ha sido a la profesionalización y especialización de la función electoral para ofrecer mayores garantías a la sociedad y así dotar de confianza los procesos de acceso a la representación y al poder político.

Esa ruta de profesionalización y especialización técnica ha obedecido a la complejidad del sistema electoral mexicano, que se ha ido sofisticando, reforma tras reforma, en sus procedimientos técnicos, sus mecanismos de vigilancia, sus controles. La dinámica de cambios a las leyes electorales en el país y en el estado permite anticipar que se suscitarn varias reformas más en las siguientes décadas antes de lograr una estabilidad normativa.

De manera que no es descabellado pensar que en las próximas décadas ocurran nuevas reformas electorales que busquen dotar de mayores facultades a las autoridades electorales, mayor rigor en sus procedimien-

tos, mayor alcance de sus funciones. Por ejemplo, las políticas de inclusión (que han adquirido una relevancia destacada en últimos años) han llevado a extender las tareas de la autoridad electoral al extranjero, para garantizar que las y los jaliscienses residentes en el exterior puedan votar; a los centros penitenciarios, para recabar el voto de las personas en prisión preventiva y que no han sido condenadas; a los domicilios de las personas con discapacidad que no pueden acudir a su casilla a sufragar.

El impulso para la inclusión de los sectores históricamente discriminados de la sociedad en los asuntos públicos y en la vida política tendría que reflejarse en leyes sucesivas que vayan dando paso a una más justa, fiel y genuina representación política de la sociedad como ha ocurrido, de manera progresiva, en los últimos años. Ello supondrá ampliar facultades, especialización y alcances de las autoridades electorales, por lo que, junto con las reformas que puedan venir, llegarán cambios en las atribuciones, funciones y estructuras del INE, los OPLE y probablemente también los tribunales especializados.

La pluralidad política también parece ser una realidad democrática instalada en Jalisco. Tanto las alternancias como la diversidad de partidos nacionales y locales que han participado en elecciones locales dan cuenta de una vigorosa y plural vida política que tampoco ha dado señales de desvanecerse. Por el contrario, lo que vemos es el nacimiento periódico de nuevos partidos que alcanzan a ser dominantes en relativamente poco tiempo (aunque otros desaparecen fugazmente). La construcción del sistema de partidos ha posibilitado que la pluralidad del estado se exprese y siga exigiendo condiciones de equidad en la competencia electoral.

Las exigencias de legalidad y equidad, así como los consecuentes cambios que han producido a las leyes, se mantendrán. Porque, pese a la sofisticación del sistema electoral actual, las reglas electorales siguen siendo desafiadas por partidos, aspirantes y candidaturas que buscan posicionarse indebidamente u obtener ventaja ilegalmente en las contiendas. Ha sido esa conducta de los actores políticos la que ha motivado muchas de las reformas electorales que se reportan en este documento. Desafortunadamente, los intentos por darle la vuelta a la ley o simular su cumplimiento —cuando no violarla frontalmente— siguen siendo parte de la normalidad electoral: actos anticipados de campaña, uso indebido de recursos públicos, rebase de tope de gastos y violencia política contra las mujeres en razón de género son algunas de las infracciones a las que nos hemos acostumbrado. Otra razón para pensar que el sistema electoral seguirá siendo reformado.

Desde luego, no todas las reformas han servido ni servirán para mejorar el sistema electoral o la calidad de la democracia. En la intervención a las leyes siempre hay la posibilidad de retrocesos, yerros o la franca destrucción. La democracia no es una creación dada de una vez y para siempre; con frecuencia amenazadas por pulsiones autocráticas que habitan las sociedades, las democracias pueden ser desmanteladas pieza por pieza, parte por parte. Hemos vivido intentos de reformas que han buscado disminuir las capacidades técnicas y facultades de las autoridades para organizar elecciones; tentativas para arrebatarles autonomía e independencia, o bien restarles atribuciones para imponer sanciones y límites, y así contener la trampa y la ilegalidad. En el catálogo de las regresiones posibles, el desmantelamiento de la función electoral es el paso de no retorno para el régimen democrático. Y eso también puede pasar. Ese riesgo está latente en toda democracia.

Por eso, si bien lo que se puede aventurar para Jalisco en los próximos treinta años, dada su historia y antecedentes, es la permanencia de su expediente electoral, es decir, de su voluntad por recurrir a las urnas para sustituir a los poderes públicos y resolver los principales problemas de la sociedad, lo cierto es que ello no solo depende del talante democrático jalisciense y su historia local. Si las pulsiones autoritarias logran desmantelar el sistema electoral mexicano, Jalisco (y el país entero) vivirá tiempos de oscuridad.

Como cualquier creación humana, el sistema electoral mexicano y sus instituciones pueden mejorar, pero conviene no perder de vista lo conquistado; reconocer nuestra historia significa la posibilidad de no extraviar lo alcanzado. Con esa aspiración democrática de construir una sociedad de libertades, pero también una sociedad de iguales, Jalisco sigue recurriendo a su expediente electoral.

El futuro de la democracia no está escrito

Héctor Raúl Solís Gadea

En el momento en que esto se escribe (noviembre de 2023), Movimiento Ciudadano (MC) está bajo la amenaza de sufrir los efectos de la volatilidad electoral. En la elección de 2024 podría encontrar dificultades para mantenerse en el Gobierno del estado y sostener su hegemonía en los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG), y también para continuar obteniendo proporciones similares en lo que respecta a las curules del Congreso del Estado y el resto de ayuntamientos de Jalisco. En

cambio, Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) mantiene sus posibilidades de seguir acumulando poder, tal y como lo demuestran las encuestas de preferencias entre la ciudadanía. Esto es así por lo menos en cuanto al prestigio creciente de su marca como partido nacional, situación que le favorece a nivel local, al margen de que, al parecer, tiene el reto de encontrar figuras personales que despierten suficiente entusiasmo entre el electorado jalisciense. Por su parte, los partidos políticos tradicionales no han dado señales de haberse recompuesto, de manera que sean capaces de revertir la tendencia a morir de inanición por falta de votos.

Una hipótesis que surge al pensar en el posible futuro que le espera a la democracia en Jalisco, empero, es que la crisis de desencanto y desafección por los partidos y los políticos —agudizada por la influencia del discurso del presidente López Obrador en contra de los partidos tradicionales— se está trasladando, de los partidos y sus figuras personales, al régimen propiamente dicho, es decir, a la democracia vigente. Un aspecto de esta tesis se sustancia empíricamente en el deterioro progresivo de los partidos históricos y el correspondiente crecimiento de los partidos emergentes medido a través del grado de identificación de los electores con los partidos.

Probabilidad y no certeza es la palabra que más se repite. Régimen competitivo significa democracia y pluralismo. Propiciar la competitividad y evitar la radicalización son aspectos que se complementan, de manera que comprometernos con estas acciones resulta esencial para el buen porvenir de nuestra democracia. A final de cuentas, se tratará de una elección. Sobre todo, de una elección a cargo de los liderazgos políticos. Del contenido de esta, dependerá que el cambio político que se avecina en el futuro inmediato sea regresivo: con mayor autoritarismo. O hacia adelante: con más y mejor democracia. Pero esto no está escrito.

Los partidos políticos

Mónica Montaña Reyes

Descripción de los futuros con visión al 2050

Tendencia. Se ha demostrado cómo los factores a corto plazo seguirán con una relevancia mayor que las características sociodemográficas o el partidismo. En 2050, los ciudadanos estarán cada vez menos ligados a los partidos políticos, ya sea por cuestiones sociodemográficas o por lealtad. Es decir, el ingreso, la ocupación, el lugar o zona de residencia, así como el nivel educativo, no serán tan importantes para los votantes

para generar algún tipo de lealtad o identificación hacia ciertos partidos políticos que los represente de manera masiva. Se debilitará la identificación o el sentido de pertenencia de grupo y se desarrollan como ciudadanos atomizados y desarticulados.

Positivo. Un escenario positivo sería que las campañas electorales fueran cada vez más profesionales y basadas en la segmentación de públicos que les permitan las redes sociales principales (como Facebook y X, antes Twitter) para así lograr conectar con su público objetivo. Esto generaría una reconstrucción de la lealtad partidista por medio de los discursos y las ideas que los partidos políticos utilicen para atraer militantes y generar retroalimentación. Es positivo que la ciudadanía esté atenta a las campañas y los temas, pero también a los resultados de gobierno para fomentar la movilidad cognitiva y sofisticación política. Estos cambios mejorarían la cultura política en general. Sin duda, un cambio en el comportamiento de los partidos políticos, que, al tener una menor base sociodemográfica estable, buscarán incentivar al electorado en cada elección y durante los gobiernos para generar nuevos mecanismos de rendición de cuentas con la ciudadanía.

Negativo. Un escenario negativo sería el aumento del clientelismo o el intercambio de programas sociales por apoyo electoral para que el partido logre consolidar una base de lealtades que le dé certeza ante la volatilidad del electorado. Asimismo, se debe evitar el uso discrecional de las bases de datos sobre los gustos y preferencias de la ciudadanía en las redes sociales e incluso con la inteligencia artificial (IA).

Tendencia. Debido a los cambios en los votantes, en el futuro desaparecerán completamente los partidos de masa, ya que surgirán nuevos partidos retadores y sobre todo localistas. Estos buscarán representar a la ciudadanía atomizada y dividida en intereses y estarán más bien ligados a temas de corte localista que revivan sentimientos con los cuales puedan identificarse los nuevos públicos (como antisistemas o regionalistas).

Positivo. En contextos de polarización, el voto a partidos *challengers* que logren organizar el voto orientado a temas (*issue voting*) y la protesta y descontento darán como resultado a un nuevo tipo de partido político más responsivo y eficiente. Para lograr sobrevivir electoralmente tendrán que formar Gobiernos responsivos y que hagan frente a las exigencias de un electorado con altas expectativas y con alto interés en los asuntos públicos. Se esperan partidos que no se confíen de crear solamente lealtades o expectativas, sino que muestren resultados favorables para mantener el apoyo.

Negativo. Después de la ola populista a nivel nacional en varios países de Europa y América, también está el riesgo de la fatiga democrática y lo que implicaría niveles altos de abstencionismo, desinterés de la ciudadanía ante las promesas no cumplidas de los líderes y partidos que habrán exagerado durante las campañas electorales para movilizar el voto. Además, causaría que estos partidos desafiantes sean efímeros al ser fácilmente reemplazables por otros en las elecciones siguientes. Esto generaría una inestabilidad partidista y social que buscaría otros medios para expresar su indignación contra las elites y el sistema.

El futuro del gobierno digital

Edgar A. Ruvalcaba-Gómez

Se espera que la IA dé lugar a una gran automatización de la administración pública capaz de desempeñar un papel central en el gobierno digital del futuro. Los sistemas de IA podrán interactuar con las personas con amplia naturalidad y ser utilizados para agilizar procesos y gestiones de los ciudadanos. Las máquinas que usará el Gobierno de Jalisco automatizarán múltiples funciones que ahora hacen los empleados públicos, principalmente las tareas rutinarias y repetitivas, esto permitirá liberar recursos humanos para centrarse en actividades más estratégicas y creativas que aún no puedan hacer las máquinas.

Se espera que la interacción ciudadano-Gobierno sea más personalizada. Esto será posible gracias a la gran capacidad de recopilación y análisis de datos, el gobierno digital del futuro podrá ofrecer servicios adaptados a las necesidades y preferencias individuales de los ciudadanos. Los sistemas de gobierno podrían utilizar la información recopilada para brindar experiencias más fluidas y relevantes, anticipando las necesidades de los ciudadanos y adaptándose a ellas. Esto permitirá aproximarse mejor al contexto y problemas que afronta cada persona. Es muy probable que en 2050 en Jalisco en algunas oficinas de gobierno haya humanoides robots potenciados con IA atendiendo a los ciudadanos en áreas de servicios médicos, servicios de seguridad y múltiples servicios públicos.

El futuro de la participación ciudadana y toma de decisiones públicas será más colaborativa y digital. Se espera que los avances en tecnologías y democratización del internet faciliten una mayor participación pública en la toma de decisiones gubernamentales por medio de plataformas digitales en las que se planteen consultas populares, debates en línea, entre otros espacios de participación. Los ciudadanos podrían

tener la oportunidad de contribuir directamente en la formulación y evaluación de políticas públicas. Todo esto en un escenario donde se fortalezcan las democracias, de no ser así, como ya se ha visto en los últimos años, el futuro de la participación ciudadana podría reducirse a que los Gobiernos tomen la expresión de voluntad de los ciudadanos por medio de algoritmos que reflejen los intereses de una sociedad.

En Jalisco en el 2050 se automatizará la mayoría de los procesos de transparencia, las tecnologías de inteligencia artificial soportarán portales ágiles y efectivos en cuanto a las solicitudes de información y acceso a datos. Esto no significa que la corrupción se termine, incluso la rendición de cuentas tan solo se fortalecerá en parte, ya que los mecanismos de justificación y sanción seguirán siendo un anhelo social. Se espera que los Gobiernos sean cada vez más transparentes en la divulgación de información, utilizando tecnologías como el *blockchain* para garantizar la integridad y trazabilidad de los datos. Los ciudadanos podrían acceder de manera más fácil a la información del gobierno, aunque su confianza en la veracidad de la información será cuestionada.

La relación digital entre Gobierno y ciudadanos estará condicionada por múltiples mecanismos de ciberseguridad y protección de datos. Ante una digitalización masiva en Jalisco en 2050, la protección de sistemas y datos personales se configurará como una amenaza digital. Así, los gobiernos digitales se vuelven más complejos y dependientes de la tecnología, la ciberseguridad y de sistemas para la protección de información, esto será un aspecto crítico, por lo que se requerirán medidas robustas para salvaguardar la información de los ciudadanos y los sistemas gubernamentales de posibles ciberataques y vulnerabilidades. En este sentido, la colaboración entre el sector público y privado en materia de seguridad será esencial para enfrentar los desafíos emergentes.

Nuevas capacidades y perfil del funcionario público

En el 2050 dominará el perfil del gestor de datos con habilidades en algoritmos y políticas públicas. La formación de científico de datos será altamente demandada en las administraciones públicas y Jalisco no será la excepción. Los científicos de datos en el gobierno deben tener un sólido conocimiento en estadísticas, aprendizaje automático, análisis de datos y programación. Deben ser capaces de trabajar con grandes volúmenes de datos y utilizar herramientas y lenguajes de programación como Python, R, SQL, y los que estarán disponibles en su momento.

El perfil de funcionario público también demandará un alto conocimiento de política pública. El gestor de datos en el gobierno debe comprender el contexto y los desafíos específicos del sector público. Los funcionarios necesitarán estar familiarizados con las políticas gubernamentales, los procesos legislativos y las regulaciones que puedan afectar su trabajo. También deben ser capaces de comunicarse efectivamente con los responsables de la toma de decisiones y traducir los hallazgos técnicos en recomendaciones políticas claras. Se demandará un perfil multidisciplinar con amplias capacidades informáticas, políticas y normativas.

La capacidad de análisis y resolución de problemas será determinante para la valoración de un empleado público. Se volverá relevante tener habilidades analíticas fuertes y ser capaz de abordar problemas complejos desde una perspectiva basada en datos. Los funcionarios públicos deben ser capaces de identificar patrones, tendencias y relaciones en los datos para ayudar a formular políticas efectivas y tomar decisiones informadas. Esto con el fin de predecir escenarios, habilidad que cada día se vuelve más relevante en el sector público y privado.

Una competencia que será requerida en los funcionarios públicos es la conciencia ética y de privacidad de datos sensibles. Los funcionarios con perfil de científicos de datos en el Gobierno dispondrán de grandes cantidades de datos sensibles y confidenciales, por lo que deben tener una sólida comprensión de los aspectos éticos y legales relacionados con la privacidad de los datos para garantizar la seguridad y la confidencialidad de la información. Asimismo, las capacidades de colaboración y de comunicación efectiva serán relevantes para la gestión de equipos multidisciplinarios y la colaboración con otros profesionales expertos en políticas públicas, analistas y responsables de la toma de decisiones.

En el 2050, el perfil requerido de un empleado público estará influido por las tendencias y los desafíos emergentes en el ámbito gubernamental. Resulta complejo predecir con certeza cómo evolucionará el perfil del funcionario público en el Gobierno de Jalisco, sin embargo, es posible proyectar algunas características y habilidades que podrían ser necesarias en los próximos años. En primer término, las competencias digitales ya no serán una opción. Con la creciente digitalización de los servicios gubernamentales, se espera que todos los empleados públicos tengan un mínimo de habilidades sólidas en tecnología de la información. Esto implica el conocimiento de herramientas digitales y la capacidad para adaptarse rápidamente a las tecnologías emergentes, así como habilidades para gestionar datos en ambientes virtuales.

Los empleados públicos del futuro en Jalisco deberán ser capaces de abordar desafíos complejos y adoptar un enfoque estratégico en la toma de decisiones. La capacidad de analizar problemas, buscar soluciones innovadoras y tomar decisiones basadas en evidencia será crucial. Asimismo, la capacidad para trabajar eficazmente con personas de diversos orígenes será cada vez más importante. Los empleados públicos en Jalisco deberán ser buenos comunicadores, tener habilidades de negociación y ser capaces de trabajar en equipos multidisciplinarios, internacionales y multiculturales.

En tiempos de grandes transformaciones en las administraciones públicas, como las que se avecinan, la capacidad de adaptabilidad al cambio es muy relevante y romper con las inercias burocráticas es importante para enfrentar el futuro. Los Gobiernos se enfrentan a cambios rápidos en la sociedad, la tecnología y las políticas, por lo que los empleados públicos deberán ser adaptables, estar abiertos al aprendizaje continuo y ser capaces de ajustarse a nuevas circunstancias y demandas. La especialización en temas como salud, sostenibilidad, IA, políticas públicas, gestión de crisis, entre otros, será fundamental para gobernar Jalisco en los próximos años.

Una formación académica sólida, experiencia en análisis de datos, conocimiento de los marcos legales, uso de novedosas herramientas informáticas y la actualización constante son elementos y características que serán relevantes para un empleado público. Sin embargo, es importante tener en cuenta que las capacidades específicas que demanden los puestos de trabajo en el sector público serán variables según la visión política y organizacional del Gobierno.

El futuro de la burocracia

David Gómez-Álvarez

Azucena Salcido

Escenario 1. Tendencial

Después de las elecciones presidenciales de 2024, Morena se consolidó como la primera fuerza política del país: no solo ganó la presidencia, sino que también obtuvo la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión, además de siete de las nueve gubernaturas en el mismo proceso electoral. Jalisco, junto con Guanajuato, se mantuvieron como bastiones de la oposición. Morena logró alcanzar casi la totalidad de las gubernaturas en los siguientes sexenios, refrendando su carácter de partido hegemónico.

Durante la siguiente década, y hasta las elecciones presidenciales de 2036, Morena se mantuvo en el poder a nivel federal y en la mayoría de los estados de la república. Con su retórica populista y su amplia base popular, cimentada en la entrega de apoyos económicos en forma de programas sociales, este partido logró ganar tres elecciones presidenciales consecutivas, algo que no se había visto desde los tiempos del priismo hegemónico de la segunda mitad del siglo XX.

Para toda una generación de mexicanos, en la mayoría del país no se conoció otro partido y otro proyecto político que no fuera Morena. Tres sexenios más tarde, sin embargo, tras el desgaste del partido en el poder, el otrora partido hegemónico fue perdiendo bastiones hasta perder el poder. Como resultado de una serie de descontentos y protestas en distintas zonas y ciudades del país debido a las malas gestiones, a la falta y deficiencias en los servicios públicos básicos, a la precariedad de las condiciones de trabajo y bajos sueldos, al aumento de la pobreza y la desigualdad, y al incremento de la violencia y la delincuencia, que nunca terminaron de resolverse del todo, Morena fue perdiendo elecciones.

La debacle del régimen morenista se explica en gran medida por su modelo de gestión pública y visión de la burocracia, desde su primer sexenio la autoproclamada Cuarta Transformación (4T) dejó claro que estaba en contra de los llamados tecnócratas, es decir, aquellos servidores públicos que tuvieran una formación altamente técnica, principalmente en universidades extranjeras o con estudios de posgrado y asociados con el modelo económico neoliberal. Asimismo, se favorecían la lealtad y otras cualidades como ser leal u honesto antes que la preparación o capacidad para ejercer cualquier cargo en la administración pública. Este sesgo en la administración pública federal y en la mayoría de los estados provocó una erosión en las capacidades institucionales de los gobiernos del país.

Esta visión sobre cuáles tenían que ser los requisitos para ocupar cualquier cargo público o posición dentro de la burocracia mexicana fue minando lo que se había construido durante las décadas anteriores a este modelo, en el que se buscaba contar con una administración pública eficiente, eficaz, preparada, orientada a metas y resultados, esto por medio de esfuerzos para consolidar servicios profesionales de carrera en diversas áreas del Gobierno, como en el Servicio de Administración Tributaria o en la Secretaría de Relaciones Exteriores, que fueron desmantelados.

Con el paso de los años, los burócratas pasaron a ser personas que eran caracterizadas por ser obedientes y leales al régimen, pero poco capaces para ejercer las funciones de los cargos que desempeñaban, esto se tradu-

jo en una crisis de gobernabilidad dado que el Gobierno federal fue cada vez más incapaz de realizar sus funciones y así cumplir con su mandato legal y con lo que la población esperaba como resultados. Esto significó un problema mayor en los Gobiernos estatales, pero aún más sobre aquellos que eran gobernados por la oposición al régimen, dado que se oponían a replicar esta visión clientelar y sumisa de la administración pública.

Jalisco se convirtió hacia el 2050 en una suerte de refugio o santuario de los burócratas profesionales, lo cual significó una presión adicional sobre las capacidades del Gobierno para soportar a tal número de servidores públicos altamente capacitados, pero al mismo tiempo consolidó a una administración preparada para afrontar los retos, tales como la reconfiguración de las ciudades metropolitanas, la escasez de recursos naturales, las crisis medioambiental, de desigualdad socioeconómica o la inseguridad pública. Jalisco fue uno de los estados que se benefició de la desinstitucionalización de la administración pública federal.

Hacia finales del sexenio del gobernador Enrique Alfaro Ramírez (2018-2024) la población era de poco más de ocho millones de habitantes (INEGI, 2021) y el número de servidores públicos total era de alrededor de 230 302 (INEGI, 2021, 2022), 148 244 en el Poder Ejecutivo, 3 163 en el Poder Judicial, 928 en el Poder Legislativo y 77 572 en los municipios. Este número de servidores públicos mantuvo un ritmo de incremento superior en términos proporcionales que la población, que pasó de 8 348 151 en 2020 a 9 740 860 en 2050. En gran medida esto se explica porque Jalisco se convirtió en un polo de atracción para servidores públicos despedidos de la administración pública federal, dado que la visión del Gobierno federal era expulsar a los servidores públicos capacitados y sustituirlos con militantes de partido y personas leales, provenientes de sus bases, como estrategia de empleo. Fue hasta finales de los años cuarenta del siglo XXI que la población comenzó a estacionarse debido en gran medida a las altas tasas de infertilidad, no fecundidad e inversión de la pirámide poblacional, lo cual también significó una estabilización de la burocracia local a pesar de la alta demanda insatisfecha por servicios públicos.

Estos incrementos poblacionales antes de la estabilización trajeron como resultado una burocracia más obesa para el Gobierno de Jalisco y a la vez más vieja, en el sentido de que dichos burócratas rebasaban los cincuenta años de edad, lo que condujo a un reto mayúsculo para el sistema de pensiones de Jalisco, ya que la capacidad de dicha institución para pagar las pensiones de los trabajadores se encontraba rebasada desde la segunda década del siglo XXI, lo cual puso a decenas de miles

de trabajadores del Gobierno en una posición de no jubilarse con tal de mantener sus puestos y sueldos. Esto supuso también un deterioro de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos.

El resultado hacia el 2050 de esta situación fue la reducción del aparato gubernamental, ya que con el paso del tiempo dichos trabajadores fueron falleciendo y no existieron jóvenes o más personas de menor edad que los sustituyeran, por lo que se redujo el número total de burócratas, lo que llevó a nuevos retos sobre el cumplimiento de las funciones del Gobierno y la provisión de servicios a una población también altamente envejecida. Esta época de envejecimiento demográfico también supuso el achicamiento de la burocracia.

La administración pública estatal y los Gobiernos municipales, sobre todo del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), se enfrentaron durante estos años a presiones presupuestales para mantener las nóminas de los servidores públicos que iban en aumento a la par de la demanda de provisión de bienes y servicios públicos ante la escasez de los mismos como el agua y la incapacidad operativa, económica y administrativa para satisfacer las demandas de toda la población. Esto orilló a los gobiernos a simplificar la administración por medio de la digitalización de más trámites y servicios, pero a la vez estaban reuertos a utilizar nuevas tecnologías como la IA o la automatización y continuaron descargando la mayor parte del trabajo en personas dado que se contaba con un alto número de burócratas que era imposible reducir por cuestiones sindicales, político-partidistas y de derechos laborales.

Escenario 2. Deseable

El proceso electoral de 2024 fue uno que pasó a la historia como altamente competitivo y de sorpresas. Durante los años anteriores a la elección se creía que Morena tenía todos los elementos para asegurar el triunfo en la presidencia y en los nueve estados que hubo elecciones para gobernadores. Sin embargo, desde las precampañas surgieron sorpresas y la oposición logró consolidar un candidato que logró aglutinar el descontento de millones de ciudadanos con los resultados del Gobierno de López Obrador, sobre todo en materia de inseguridad, salud y falta de oportunidades. Morena ganó la presidencia por un escaso margen, de apenas un punto porcentual, lo que llevó la contienda electoral a los tribunales, finalmente el fallo fue para el oficialismo, consolidando al obradorismo en el Gobierno federal. Sin embargo, la oposición ganó la mayoría en ambas cámaras, lo cual permitió que

se produjera un gobierno dividido donde el Poder Ejecutivo perdió el control en el Legislativo.

En Jalisco el partido en el poder también ganó las elecciones, después de un desgaste de casi una década, pero perdió la mayoría en el Congreso local. La popularidad del nuevo partido en el poder no se explicaba bajo la misma lógica clientelar de apoyos por medio de programas sociales, sino por el hartazgo de los ciudadanos jaliscienses de los resultados en materia de seguridad, provisión de servicios públicos básicos, movilidad, desapariciones y los altos costos de la vivienda y las rentas por la especulación inmobiliaria. Movimiento Ciudadano gobernó Jalisco hasta el 2030, pero sin una mayoría legislativa fue reemplazado por Morena, que gobernó el estado durante los años treinta con una lógica distinta a la de su predecesor en la Presidencia de la República.

Estos gobiernos sentaron las bases de una administración pública más eficaz, orientada a resultados, pero con un aspecto distinto, cercana a los ciudadanos y sus problemáticas. Fue atinada al combinar dos elementos clave, la profesionalización de sus servidores públicos junto con la ciudadanización de las políticas y programas públicos. Durante esa época se aprobó la Ley del Servicio Profesional de Carrera de Jalisco y sus Municipios, su reglamento y se creó el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos, el cual cumplió veinte años en 2050 consolidando una estrategia de largo plazo que consideraba aspectos como las designaciones, ingreso, promoción, capacitación, permanencia, separación y jubilación de los burócratas para todos los puestos públicos, en lo que se consideró una reforma de gran calado que tomaba en cuenta las previsiones sobre el aumento poblacional y el envejecimiento de las personas habitantes del estado. Jalisco se convirtió en un referente nacional en administración pública.

Además de estas reformas se dieron otros avances en lo que se conoció como el programa La Administración Pública del Siglo XXI. Se reevaluaron las funciones de los distintos órdenes de gobierno en el estado, las dependencias, organismos e instituciones de las administraciones públicas estatal y municipales. Se reorientaron las funciones de los distintos entes gubernamentales ante una lógica de transversalidad y horizontalidad de los problemas públicos y trabajo sistémico entre dichos entes, con tal de atender los problemas públicos desde una visión multidimensional. Esto provocó un rediseño de los presupuestos no por ente público, sino por problemas y programas, y de los mandatos legales de las instituciones gubernamentales.

Asimismo, se transitó a un modelo híbrido del servicio público en el que muchas áreas, sobre todo aquellas de carácter técnico, comenzaron a operar remotamente y solo aquellas de atención a los ciudadanos quedaron de forma presencial, flexibilizando los esquemas laborales, promoviendo la salud mental de los burócratas, contribuyendo al medioambiente y generando ahorros de gastos operativos. Además de esto, hacia la tercera década del siglo XXI se aprobó a nivel nacional la jornada laboral de cuatro días con tres días de descanso y se ampliaron otros derechos laborales que también incluyeron a los servidores públicos.

La digitalización de la burocracia, de los trámites, servicios, archivos y procesos administrativos y de gestión dio paso a una burocracia en línea y conectada, en la que se aprovecharon las tecnologías, aplicaciones y software disponible para crear soluciones que mejoraron la eficiencia y eficacia gubernamental, esto les permitió a los ciudadanos una autogestión de sus servicios más utilizados, así como dar seguimiento a reportes y denuncias. Aunado a esto, se dio paso a la IA en procesos como compras, licitaciones y obras públicas, seguridad pública y soluciones para distintas problemáticas, así como la automatización de un sinnúmero de procesos administrativos, sobre todo en áreas de procuración e impartición de justicia.

Escenario 3. Catastrófico

En los últimos treinta años México ha vivido uno de los gobiernos autoritarios, populistas y conservadores más eficaces en América Latina. La intromisión de López Obrador en la elección de 2024 marcó el inicio del gobierno de casi treinta años de Morena, donde el expresidente fue el hombre fuerte del país. López Obrador gobernó, por medio de varios presidentes que impuso, hasta su muerte en 2034. Para entonces y hasta ahora el poder de los militares se acrecentó a tal grado que tienen el control de la mayoría de las actividades estratégicas del Gobierno y mantiene un control político y social rígido. Esto comenzó desde el primer periodo de López Obrador en 2018, cuando se duplicó el presupuesto a las fuerzas armadas y se les encomendaron cientos de responsabilidades civiles. Los Poderes Legislativo y Judicial están totalmente supeditados al Ejecutivo y los organismos constitucionales autónomos fueron eliminados, de suerte que el control político del aparato burocrático es totalmente centralizado.

La burocracia, como se conoció hacia finales del siglo XX y principios del siglo XXI, dejó de existir cerca de 2030, después de despidos

masivos de funcionarios y la pauperización de la burocracia. El régimen fue sustituyendo a los servidores públicos por los servidores de la nación, reemplazando a los funcionarios técnicos por gestores leales. El gobierno está desde entonces en manos de personas cuyas principales cualidades son la obediencia y la austeridad. Los valores que rigen a la burocracia, así como sus objetivos, tienen que ver con mantener al partido hegemónico en el poder, esto se logró mediante estrategias de restricción de ingresos, prohibiciones laborales y presión política.

La educación se convirtió en el brazo adoctrinador del régimen, impartiendo contenidos incorrectos e imprecisos en todos los niveles educativos, se restringió el acceso a ciertos contenidos de internet y cualquier forma de comunicación que permitiera refutar la información provista desde el poder. Desapareció el fomento a las ciencias por ser consideradas neoliberales al servicio del capitalismo. La investigación científica se redujo fuera y dentro del sector público, acentuando la dependencia tecnológica del país, algo contrario al ideal de una soberanía científica para el país.

La burocracia se enfocó desde entonces al reparto masivo en todos los rincones del país de entregas de transferencias económicas por medio de programas sociales, los cuales pasaron a ser la principal fuente de ingresos entre la población más pobre, dado que durante estas tres décadas desapareció la inversión extranjera directa, se perdieron millones de fuentes de empleo y decenas de miles de empresas cerraron. El desempleo aumentó exponencialmente, de suerte que el Gobierno también se convirtió en un empleador central de la economía. Las principales fuentes de ingresos del Gobierno para mantener dichos programas son la explotación de los recursos naturales y minerales, dado que esta estrategia terminó con el petróleo en la mitad de la década de los años treinta.

Jalisco es gobernado por Morena desde 2030, año en el que el partido en el poder consolidó la mayoría de estados bajo el mismo partido. La hegemonía se había logrado en 2027 con los estados de San Luis Potosí, Querétaro, Nuevo León, Chihuahua y Aguascalientes. Jalisco fue de los estados más afectados con la caída de la inversión extranjera directa, ya que se perdieron empleos y esto hizo dependientes a cientos de miles de personas de los programas sociales. La burocracia en Jalisco adoptó los valores y objetivos de la administración pública federal y desde entonces se opera en un sistema altamente centralista en el que los gobernadores y las administraciones públicas estatales, así como los municipios, siguen órdenes de manera estricta desde el poder central. Los estados

pasaron de ser relativamente autónomos a una suerte de dependencias federales encargados de la implementación de los programas sociales y de seguridad del gobierno de la república.

Ante la incapacidad de los Gobiernos en el estado de proveer los servicios públicos de manera oportuna y eficaz, distintas zonas del AMG que existían a principios del siglo XXI desaparecieron, debido a que los efectos del cambio climático terminaron con ellas y no pudieron ser reconstruidas ante la crisis de ingresos estatales por la caída en los empleos y el centralismo fiscal y económico. En el 2050 solo pueden acceder a servicios públicos de manera completa aquellos que pertenecen a la elite en el poder y en segundo lugar los siervos de la nación, ya que no existe agua suficiente, drenajes, alcantarillados, vivienda y alimentos para todos los demás.

Eje 2. Cohesión social para el desarrollo

Educación y cohesión social

Gilberto Guevara Niebla

Trataré de reflexionar enseguida acerca de tres posibles escenarios contruidos sobre hipotéticas perspectivas políticas para el país. Es difícil concebir esas perspectivas para el largo plazo; por ejemplo, sería muy difícil remontarnos al año 2050, por tanto, mi especulación se reduce a un sexenio o, tal vez, una década.

El primer escenario se basa en el supuesto de que Morena, el partido actualmente gobernante, conquiste el triunfo en las próximas elecciones presidenciales (2024) y que no solo gane la presidencia de la república, sino que también obtenga mayoría simple en el Congreso. Sería un triunfo que aseguraría la continuidad, al menos parcial, de las políticas populistas de López Obrador.

El segundo escenario se basa en la conjetura de que el Frente Opositor (PAN, PRI, PRD) conserve su unidad en torno de un candidato único y un proyecto común de desarrollo para el país y gane la presidencia y el Congreso con una mayoría de votos mínima. Este sería un triunfo completo para la oposición.

El tercer escenario se configura alrededor de la idea de que un candidato democrático independiente, salido de la sociedad civil o escindido de alguno de los partidos existentes, gane la presidencia y emprenda una transformación democrática de fondo.

Escenario de continuidad

Supongamos primero que el presidente de la república, Andrés Manuel López Obrador, logra imponer el modelo comunitario en educación básica en el ciclo escolar 2023-2024. Lo hace en medio de protestas sociales que crecen continuamente y de intervenciones de tribunales y jueces que tratan, mediante edictos, de impedirlo, pero la Secretaría de Educación Pública (SEP) hace caso omiso de las determinaciones del Poder Judicial y distribuye los nuevos libros de texto en las escuelas. Los maestros, al inicio, se muestran dubitativos, pero poco a poco se va gestando entre sus filas una ola de malestar por las dificultades que encuentran al tratar de poner en práctica los nuevos materiales educativos: no entienden cabalmente la nueva jerga técnica, no aceptan el exceso de trabajo que se impone a los docentes; se trabaja, además, sin tener claros los objetivos de aprendizaje diarios o los que corresponden a cada etapa del proyecto, etcétera. El sistema educativo experimenta una auténtica parálisis, hay gran confusión, muchos docentes no saben qué hacer y se inclinan a volver a los contenidos anteriores y sus prácticas tradicionales. Se repite el pasado, pero con sentimientos de culpa y remordimiento porque estos maestros piensan que se están desobedeciendo las reglas oficiales. Mientras tanto, Marx Arriaga y secuaces viajan de estado en estado tratando de salvar la situación... con discursos. En ese lapso, la oposición convocó a un foro nacional para evaluar la situación y buscar salidas. Se creó el Frente Nacional en Defensa de la Educación Básica (FNDEB) con maestros y autoridades descontentos de veintiséis entidades federativas y una nueva Confederación de Padres de Familia (CPF). A pesar del escándalo, la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) guarda una actitud timorata. La secretaria de Educación, Leticia Ramírez, desconcertada, se ve superada por las circunstancias y hace dos o tres intervenciones públicas torpes y confusas. Militantes de la CNTE hacen repetidas protestas frente a Palacio Nacional. La CPF y otras organizaciones de la sociedad civil lanzan una campaña contra el desastre que priva en el sector educativo. Una ola de indignación recorre el país, pero se ve neutralizada porque cada día se aproxima más la fecha de las elecciones presidenciales de 2024. Tras la votación, cuyo porcentaje de participación fue muy bajo (45 %), se proclama vencedora a la doctora Claudia Sheinbaum Pardo, de Morena, por cinco puntos de ventaja sobre su principal contendiente, Xóchitl Gálvez. El triunfalismo del partido oficial, sin embargo, no tiene gran eco; en realidad, después de los comicios continuó en México una atmósfera de inestabilidad política. Aparecen nuevas olas de violencia y el malestar

y la insatisfacción se extienden por todos los ámbitos. De hecho, el acto electoral no trajo consigo un alivio para la sociedad. El país se hunde en desasosiego y turbulencias. El presupuesto 2024 se concentra de nuevo en los “programas” sociales y, una vez más, se castiga financieramente al sector educativo. Pero se inicia el año escolar 2024-2025 sin cambio alguno en la política educativa. Tras su toma de posesión del cargo presidencial, la presidenta Sheinbaum muestra pronto sus limitaciones políticas: su discurso se centra en continuar la 4T, pero, aunque ella insiste en imitar a su predecesor y maestro, carece del carisma y del poder de atracción de este. Su retórica es torpe. No presenta nuevas ideas o nuevos proyectos, parece que el Ejecutivo anterior agotó la agenda del populismo. Al armar su gabinete, la presidenta —para mostrar su adhesión a la 4T— designa como titular de la SEP al doctor Marx Arriaga, “hombre fuerte” de López Obrador en la misma SEP y cabecilla del proyecto de “educación comunitaria”. El nombramiento provoca un mar de protestas, pero la presidenta le refrenda públicamente su apoyo al nuevo titular y, tras dos semanas de agitación, no pasa nada. El nuevo secretario no recibe instrucciones sobre educación básica —no las necesita—, aunque el subsistema está en permanente postración. Arriaga nombra como subsecretario de educación básica al doctor Ángel Barriga, investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y un grupo de pedagogos de esa institución se incorporan a su equipo. En mayo de 2025, se anuncia una estrategia de capacitación docente, pero no hay recursos para estímulos al desempeño profesoral. Las escuelas normales siguen en estado de postración y olvido. Termina el segundo ciclo escolar con gran malestar en el magisterio. Finalmente, en octubre de 2025 se produce un cambio en la SEP. Marx cae y ocupa el puesto una maestra gris —otra más— que no conoce la materia y que no muestra carácter para dirigir la educación nacional. En dos años, la educación básica se ha degradado a extremos nunca vistos; lenta y silenciosamente, esa degradación se prolonga durante todo el sexenio 2024-2030. Solo un gobierno democrático y fuerte tendrá capacidad para cambiar el pacto fiscal, fortalecer al Estado e imprimir un nuevo rumbo para el país. Pero la emergencia de un gobierno con esas características se considera improbable.

Escenario de cambio

La noticia del triunfo del candidato de la oposición de PAN-PRI-PRD en las elecciones presidenciales de 2024 dejó estupefacta a gran parte de la opinión pública. ¿Qué había sucedido? Por lo visto, el gran poder acu-

mulado por el autócrata Andrés Manuel López Obrador no fue suficiente para imponer a su sucesor. El factor decisivo en este triunfo fue una alta participación de votantes (75 %). Pero a los pocos meses la nueva presidenta, Xóchitl Gálvez, lanza un Plan Democrático de Desarrollo (PDD), en el que se describen con objetividad las fortalezas y debilidades de México y se presenta ante la población un proyecto de reformas legales para, por un lado, limitar el poder presidencial y conjurar la posibilidad de un retorno populista y, por otro, para que el país evolucione con rapidez hacia un modelo mixto de gobierno presidencialista-parlamentario. Se ratifica la voluntad presidencial de dar continuidad a los programas sociales y se anuncian grandes cambios en la esfera de la economía para fortalecer al Estado, seguir pugnando por la justicia social, garantizar la seguridad de la población y lanzar una lucha multidisciplinaria y polifacética contra la violencia. Se aplicará una desmilitarización gradual de la seguridad. Se concebirá la lucha contra la violencia desde abajo, desde la economía de las periferias urbanas, desde el tejido de la economía informal, desde las culturas juveniles, desde los medios de comunicación, desde las redes, que busque fortalecer la cultura de los barrios y que haga de la educación de calidad un poder estratégico en ese combate. La presidenta Gálvez nombra como secretario de educación a la doctora Elisa Bonilla. Se realiza un Congreso Educativo Nacional (maestros, padres de familia, expertos nacionales e internacionales, ciudadanos y autoridades educativas) y en él se acuerda realizar un diagnóstico-evaluación nacional del sistema educativo que servirá de base para el diseño de políticas; enseguida se recomienda a los partidos políticos tener cuidado en asegurar que las secretarías (locales y nacional) y los puestos directivos de educación sean otorgados a personas con preparación intelectual y moral y con vocación si se quiere conjurar la incompetencia y la repetición de errores. Los nuevos líderes educativos reciben la instrucción de imprimir una nueva dirección a la política educativa: 1) Se aumentará significativamente el presupuesto del sector (5 % del producto interno bruto, PIB). 2) Se conservará la mayoría de las becas. 3) Se darán cambios legislativos con el fin de recuperar la filosofía nacionalista, liberal-humanista de Jaime Torres Bodet. 4) Se reinstalará el Instituto Nacional para la Evaluación Educativa con una función añadida: encargarse de la tarea técnica de elaborar proyectos de planes de estudio y programas que, para ponerse en práctica, deberán ser aprobados por el Congreso (Parlamento). 5) Se reinstalará el sistema de becas del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 6) Se regresará a la educación

por asignaturas. 7) Se firmará un nuevo pacto educativo federación-estados con la intención de empoderar a las autoridades locales en sus funciones académicas. 8) Se creará un sistema moderno de información educativa. 9) Se reinstalan las Escuelas de Tiempo Completo y Comedores Asistenciales. 10) Se lanza un programa nacional para apoyar la alimentación de los alumnos en la escuela. 11) Se recrea el Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa (Inifed) y se aplica una nueva política en materia de infraestructura y mantenimiento de los planteles. 12) Se darán pasos para renovar el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) y modernizar el régimen de relaciones laborales. 13) Se incrementarán significativamente los salarios docentes. 14) Se modernizará y fortalecerá el sistema de las escuelas normales y los programas de educación continua para maestros. 15) Se equipará a cada escuela con computadoras y el servicio de internet. 16) Se crearán programas amplios de estímulos económicos para el trabajo del magisterio. 17) La elaboración de libros de texto quedará en mano de cada entidad federativa. 18) Se acordará poner en práctica una política nacional de investigación educativa.

Lo que se busca son políticas de cambios graduales que aseguren continuidad y estabilidad en el sistema, pero se tiene plena conciencia también de que debemos cambiar, de que hay que saldar cuentas con el pasado, dejar atrás las políticas populistas, el clientelismo y la demagogia. Entre otras cosas, hay que saldar cuentas con la pifia de “educación comunitaria”. La pregunta esencial es ¿qué cambios positivos serán viables en el plazo de diez años? El Diagnóstico Nacional de Educación puso en evidencia que la educación básica había sufrido una gravísima regresión en aprendizajes, en deserción, en motivación de todos los actores educativos. En el país se mantiene la violencia, las agitaciones sociales y el desorden del debate público, la polarización política no se ha superado.

Escenario de ruptura

El candidato presidencial independiente, Lorenzo Córdova, triunfó en las elecciones de 2024; abanderó un programa de cambios democráticos y sociales, entre los cuales estaban los siguientes:

1. un Gobierno federal de consenso nacional;
2. una nueva constitución;
3. adopción del modelo parlamentario de gobierno;
4. Pacto Fiscal entre Estado, empresas, trabajadores y expertos junto con socios del T-MEC.

Tras el triunfo, el Gobierno federal llamó a la sociedad a elegir un Congreso Constituyente que trabajaría durante un periodo de seis meses. Desde un punto de vista estratégico se quería lograr que la elaboración de la nueva constitución se acompañara de un proceso cuidadoso de información al público para elevar los niveles de educación ciudadana del país e iniciar una “conversación nacional”. Se contó con la colaboración activa y comprometida de los medios de comunicación. La nueva carta magna sería “la madre de todas las reformas”; es decir, el fundamento jurídico de todas las reformas que se pretendían introducir. Se llevó a cabo la elección del Congreso Constituyente. No hubo mayores tropiezos, pero la transición al nuevo modelo de gobierno suscitó resistencias de diverso tipo. Al final se pudo convencer a la ciudadanía de que el sistema parlamentario de gobierno permitía un control más directo del electorado sobre sus representantes y que reduciría el fenómeno de la corrupción. Se hizo la primera elección de representantes parlamentarios e inmediatamente después se aprobó en ese órgano el nuevo Pacto Fiscal de la Federación. Se asignó a la educación un 6 % del PIB. Poco más tarde se abrió una intensa discusión nacional sobre los cambios en educación; el objetivo: construir un fuerte consenso —magisterial y social— sobre las reformas en el sector. Pronto se aprobó en el parlamento una estrategia educativa de largo plazo con metas para 2050 y, más tarde la mayoría parlamentaria aprobó el proyecto de reorganización del sistema educativo que dispuso fortalecer a las escuelas mediante la descentralización de la educación básica. El SNTE desaparece como entidad nacional y se reorganiza en secciones estatales. Comenzaron a funcionar las Unidades Estatales de Educación. La SEP se mantiene como un centro de dirección política y apoyo académico a los estados, pero pierde una parte de su poder normativo. Se crearon treinta y dos organismos autónomos con el nombre de Instituto de Evaluación y de Diseño Curricular. Cada Gobierno estatal aprobó las reglas de operación de sus escuelas y nombró a sus inspectores de educación por municipio en proporción de diez escuelas por inspector.

Un fuerte incentivo financiero sirvió de base para la reforma —modernización— del subsistema de escuelas normales. Las evaluaciones estandarizadas de aprendizajes en los cuatro niveles de educación básica que se realizaron en 2026 revelaron que el sistema había conocido un progreso notable con calificaciones promedio superiores a las logradas desde el 2000.

¿Está maldito el futuro de la educación media y superior en Jalisco?

Eduardo Navarro Meza

Escenario futuro

El escenario de la educación media superior que visualizamos para Jalisco al año 2050 es de carácter tendencial, en el que sus características generales, su desempeño y el rezago educativo que padece seguirán una trayectoria estable, sin cambios sustanciales ni para bien ni para mal. Visualizar tal escenario implica que la proyección “favorable” del desempeño del nivel medio superior —donde destacan la disminución de las tasas de abandono y de reprobación, así como el aumento de la eficiencia terminal— no será necesariamente resultado del mejoramiento del problema en sí mismo ni tampoco de la implementación exitosa de estrategias educativas. Más bien será producto inercial de la propia expansión del sistema y, precisamente, de la estabilidad decisional respecto de su conducción.

En el 2050, la educación media superior en Jalisco se vislumbra como un panorama de continuidad en su crecimiento, en su configuración y en sus resultados. La cobertura del nivel habrá crecido como resultado de las acciones gubernamentales orientadas a la consolidación de la obligatoriedad de la educación media superior, pero también como producto de las agendas institucionales orientadas a la búsqueda de la legitimidad, a la preservación del *statu quo* y al posicionamiento social y político. La distribución de los planteles habrá alcanzado el 100 % del territorio estatal y no habrá municipio sin acceso a este nivel educativo.

A su vez, el sistema de educación media superior del estado habrá alcanzado cierto grado de sofisticación como resultado del reforzamiento de nociones como la calidad y la internacionalización, que fueron adoptadas desde la Reforma Integral de la Educación Media Superior y que permearon en la creación del Sistema Nacional de Bachillerato. Como resultado de ello, se afianzará la calidad de los planteles, de los programas y de los aprendizajes, aunque prevalecerán vacíos particularmente en la oferta privada y en algunas opciones tecnológicas.

No obstante, los problemas del abandono escolar, de la reprobación y de la baja eficiencia terminal persistirán. Las estrategias para contrarrestarlos habrán seguido una lógica incremental, derivada de los pocos cambios en la manera de definir los problemas públicos relevantes, de establecer prioridades y de tomar decisiones. Las brechas de acceso que

se cerraron con la distribución generalizada de planteles educativos se verán eclipsadas por las pocas capacidades sistémicas e institucionales para retener a los estudiantes, para asegurarles un tránsito efectivo dentro de la escuela y para garantizar la culminación exitosa de sus estudios.

El escenario que se proyecta parte de que se visualiza estabilidad tanto en las *expectativas* que orientan el desarrollo y el desempeño de la educación media superior (estatal y nacional) como en la manera de materializarlas (*performatividad*). Se prevé, en primer lugar, que las autoridades educativas federales y estatales seguirán movilizandando sus decisiones a partir de las expectativas de obligatoriedad y de universalización, que se expresarán en objetivos de cobertura como se ha venido haciendo desde hace varias décadas. La Universidad de Guadalajara se alineará en cierta medida a esa orientación, aunque seguirá movilizandando una agenda institucional paralela más amplia, que también priorizará aspectos como la calidad, la internacionalización, el desarrollo cultural, la investigación y la innovación. La problematización de la cobertura abordará únicamente de manera discreta el abandono, la reprobación y la eficiencia terminal.

Esta visualización se fundamenta en el análisis tanto de los diagnósticos educativos como de los objetivos de política pública expuestos en los Programas Sectoriales de Educación (federales y estatales) y en los Planes de Desarrollo Institucional de la Universidad de Guadalajara, todos ellos de entre el año 2000 y el 2020. En dichos documentos, el futuro se revela a partir de objetivos de cobertura —muy generales en la mayoría de los casos—, que solo de manera esporádica hacen mención del abandono, la reprobación y la baja eficiencia terminal. Es decir, las problematizaciones sobre el desempeño de la educación media superior que han conducido a este nivel educativo aluden a dichas problemáticas solo como parte del contexto del problema de la cobertura, pero no las conciben como problemas en sí mismos, independientes. De esta manera, el escenario que se vislumbra para 2050 será inercial no solo porque la manera en que el futuro se revela en las arenas decisionales seguirá las mismas pautas que en el pasado y en el presente, sino porque el futuro que imaginamos es, en cierta medida, el resultado mismo de esas revelaciones (y expectativas) anteriores.

En segundo lugar, se imagina un escenario inercial en la medida que se prevé que las decisiones sobre el desempeño del nivel medio superior seguirán las mismas lógicas pasadas y presentes. Existe un desajuste entre los significados que la sociedad tiene sobre la educación

media superior — que se relacionan con ser un espacio de socialización y de desarrollo académico (Weiss, 2018) — y los que tienen las autoridades gubernamentales e institucionales. Se considera que el significado que tiene para estos últimos es el de un indicador de desempeño y de éxito, de legitimidad y de preservación del *statu quo*, y dicha lógica permanecerá en el largo plazo. Al preservarse dicha lógica, no solo se descarta un cambio significativo en la manera en la que se establecen las metas, sino también, como ya se mencionó, no se desestima una redefinición de los problemas del nivel medio superior que contemplen el abandono, la reprobación y la baja eficiencia terminal como problemáticas en sí mismas.

Educación superior

El escenario que se vislumbra a treinta años para la educación superior jalisciense es de naturaleza pesimista, particularmente en cuanto a los avances en la reducción de brechas de calidad promovidas por la continua expansión y proliferación del sector privado y a la poca consolidación de una cultura generalizada de mejora continua. En la historia reciente de la educación superior en México, todo proceso de diversificación (planeado o no) ha traído consigo retos a la calidad y ha sido habitual presenciar cómo todas las estrategias nacionales y locales por promover el aseguramiento de la calidad y la mejora continua se han visto rebasadas por los rápidos cambios del mercado educativo. Las proyecciones del apartado anterior muestran un crecimiento sostenido de la oferta privada no elitista que, al contrario de las ofertas de elite y religiosas, es la que históricamente ha presentado problemas de baja calidad.

En el 2050, las brechas de la calidad en la educación superior en Jalisco se agravarán. Aun cuando el aseguramiento de la calidad se mantendrá como asuntos inamovibles de las agendas de políticas, en la cotidianeidad se prevé una práctica fragmentada, basada en intereses institucionales individuales, que no logrará ni la consolidación como estrategia fundamental del desempeño general del sistema de educación superior estatal ni la conducción seria del desarrollo del sector privado en la entidad.

El sector privado crecerá de manera importante como lo ha hecho en las décadas pasadas; proliferarán cada vez más las ofertas educativas de baja calidad y el sector privado encontrará mejores estrategias no solo de mercantilización, sino también para sortear las prescripciones regulatorias básicas. Esto tendrá el efecto perverso inequívoco de que el

sector privado “capturará” ciertas esferas decisionales y las inclinará a favor de su desarrollo mercantil. El aseguramiento de la calidad no logrará establecerse como práctica obligatoria por excelencia, lo que, además de agravar los problemas de calidad en los sectores privados atomizados, será ventaja para que los sectores no elitistas de mayor tamaño desplieguen estrategias comerciales más feraces. Los fraudes relacionados con la operación del sector privado seguirán en aumento.

La regulación, entendida como los mecanismos de autorización, seguirá sin tener un efecto real sobre las características ni sobre el desempeño del sector privado. Los liderazgos gubernamentales e institucionales encargados de la autorización serán tibios al pensar en estrategias más contundentes que pongan al sector privado bajo esquemas de rendición de cuentas sofisticados. Los esquemas de régimen jurídico se mantendrán sin cambios, lo que permitirá más que nunca la operación disfrazada de instituciones con fines de lucro.

La educación básica

Juan Carlos Silas Casillas

Problemas críticos sobre la educación básica en Jalisco hacia el año 2050

El principal análisis que se puede desarrollar en el sistema educativo es uno de cobertura y expansión (o contracción) de la demanda e infraestructura escolar. La cobertura tiene que ver con el comportamiento de tres constitutivos clave: los estudiantes, los profesores y los centros escolares. Se escudriñan los datos oficiales de los últimos tres lustros aportados por la SEP (2023) como base para un ejercicio crítico-analítico. Al estudiar lo sucedido en términos de matrícula, la cantidad de escuelas y de docentes en los últimos quince años y en los tres niveles de la educación básica (prescolar, primaria y secundaria), es evidente el inicio del declive en el número de estudiantes.

Se pasó de prácticamente un millón de estudiantes en educación primaria a 915 000. Es un descenso suave y sostenido, promovido por la disminución de la natalidad, la baja en el ritmo de migración internacional definitiva, que es matizada por un ligero incremento en la inmigración interestatal. La cantidad de escuelas en el estado también disminuyó en 244, mientras que hubo un ligero incremento en la cantidad de docentes como parte de la política de asignación de plazas en centros escolares.

La relación entre educación y trabajo

Jordi Planas Coll

José Navarro Cendejas

María Isabel Enciso Ávila

Podemos definir el escenario deseable como aquel en que la relación entre educación y trabajo sería tal que proporcionaría mayores rendimientos tanto para los jaliscienses como para los trabajadores, así como para el conjunto de la sociedad jalisciense y para sus organizaciones productivas de bienes y servicios (empresas y otras instituciones como las del sistema sanitario público o el escolar en todos sus niveles), por ello es el deseable. Mientras que el escenario inercial consiste en aquel que presenta la evolución previsible respecto de la situación actual sin cambios en las tendencias previas detectadas hasta ahora en la acción de la población e instituciones jaliscienses y consistiría en una evolución lineal de las tendencias registradas en el pasado reciente. Y para el escenario regresivo, más que concretar un escenario definido y único, se consideran aquellos aspectos que, fruto de los comportamientos de los jaliscienses o sus instituciones (estatales o federales), podrían constituir un retroceso respecto del escenario inercial, un paso atrás.

Escenario de retroceso

1) Agudizar el proceso de envejecimiento de la población. Aunque no estamos en una situación dramática como en otros países desarrollados, un proceso acelerado de envejecimiento podría tener como consecuencia la disminución de la capacidad productiva de la población activa y de la calidad de vida de las personas de mayor edad. Si a esto se añaden otros escenarios catastróficos, como la disminución del nivel educativo de la población, el escenario podría tener consecuencias para la viabilidad social y económica de Jalisco en el marco de una economía globalizada.

2) Disminución del nivel educativo de hombres o mujeres. Si bien la tendencia observada corresponde más bien a un sistemático aumento del nivel educativo, un escenario en que este disminuya podría tener como consecuencia la imposibilidad para desarrollar ese proceso de aprendizaje a lo largo y ancho de la vida en cuya necesidad se ha insistido.

3) Disminuir la calidad de la enseñanza mediante la aplicación de currículums y libros derivados de las nuevas leyes de educación y de educación superior (Guevara *et al.*, 2023). El riesgo aquí está no solo en

la ruptura de la tendencia hacia un mayor logro educativo, señalada en el escenario anterior, sino también las consecuencias de un sistema educativo que no logre proporcionar a niños y jóvenes los conocimientos y las habilidades necesarias para “aprender a aprender, aprendiendo”.

4) Abandonar los mecanismos de evaluación de la calidad de la educación, como, a nivel internacional, no participar en el programa PISA y, a nivel mexicano, desaparecer el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE).

5) Agudizar la política de subsidios a las personas por sus características personales y no para superar las transiciones a cuyos riesgos tendrán que enfrentarse. El riesgo de la perpetuación de las políticas sociales actuales, basadas fundamentalmente en subsidios universales, está en la invisibilización de la diversidad de trayectorias que viven las personas a lo largo de su ciclo vital. Las políticas sociales entendemos que deberían considerar las distintas situaciones incluso al interior de los grupos etarios, para identificar aspectos que podrían reforzarse a partir de políticas focalizadas.

6) No afrontar de manera sistémica el problema de la actualización y recualificación de las competencias de las personas adultas. Sin duda, para efectos de este capítulo, este es uno de los principales riesgos. Más que un fenómeno nuevo, el riesgo consiste fundamentalmente en perpetuar políticas que no consideran la actualización y recualificación de los adultos en términos de su formación, de su inserción y, sobre todo, de su reinserción a un mercado laboral dinámico y plagado de incertidumbres con respecto al futuro.

Prospectivas de las políticas culturales

Dulce María Zúñiga

Francisco Estrada

Escenario deseable

Es el año 2050. La Secretaría de Cultura en conjunto con la SEP y la Universidad de Guadalajara introdujeron reformas educativas para establecer la educación estética como uno de sus pilares pedagógicos desde los niveles básicos hasta los medio superiores. Por medio de la Coordinación General de Educación Estética, ambas secretarías trabajan en consonancia tanto en el diseño como en la implementación de programas situados, diseñados mayoritariamente por instructores que comprenden los intereses y necesidades de su estudiantado.

El enfoque prescriptivo de las artes y su enseñanza, replicado durante siglos, ha quedado atrás: sin abandonar el rigor de la instrucción formal, los modelos educativos actuales buscan incentivar la creatividad en lugar de reprimirla. Más que la formación de artistas profesionales, el gran logro de la educación estética es haber posibilitado un terreno más fértil para la educación ética. Es decir, las artes no crean necesariamente mejores ciudadanos, pero sí los preparan para hacer una reflexión más sensible, más profunda, más consciente sobre el mundo que habitan.

El proceso de descentralización que se desarrolla en el país desde hace dos décadas, aunado al éxito y la influencia de los programas educativos situados, generó un efecto positivo en las instituciones culturales; además de la autonomía de la que gozan las oficinas de cultura en los municipios de Jalisco, el diseño de políticas culturales se volvió decididamente situado: cada institución cultural busca atender las particularidades y necesidades de su comunidad más cercana.

La Feria Internacional del Libro de Guadalajara (FIL) celebra actividades mensuales; además de la gran reunión de finales de noviembre (a la que asisten alrededor de dos millones de personas), ofrece residencias artísticas para autores literarios de todo el mundo, incluyendo a autores en lenguas originarias.

Se han multiplicado los museos y galerías públicos y privados. Además de exhibiciones de artistas locales e internacionales, los museos son escuelas de apreciación visual.

Las bibliotecas públicas, a pesar de la resistencia que opusieron los extintos grupos monopolísticos del mercado editorial, tienen cuatro ejemplares de cada título para atender la demanda de los lectores. En ocasiones, debido a las estrictas medidas de protección ambiental que la industria del papel debe seguir, los editores no se dan abasto en reimprimir las obras de los clásicos del siglo XXI, novedades y de libros de divulgación científica. Desde la erradicación de los monopolios editoriales, el mercado mexicano del libro está animado por un gran número de editoriales independientes, que, favorecidas por las leyes de incentivos a la descentralización, operan lejos de las capitales del país.

El entusiasmo del público jalisciense de mitad de siglo no se limita a la lectura. Los cuarenta teatros —públicos y privados— venden sus asientos por suscripción anual, ya que de otra forma es muy difícil encontrar asientos. Los cines pasan ciclos de películas clásicas mundiales del siglo XX, pero sobre todo del XXI. El estado cuenta con doce festi-

vales de danza —uno mensual— que cada año rotan su sede entre los municipios de Jalisco. La industria musical, aunque ha perdido cierto terreno económico ante otros tipos de artes, cada año se refuerza como una de las disciplinas más relevantes. Impulsados a principios de siglo por las grandes productoras privadas, los festivales de música son organizados también por entidades públicas, además de los conciertos con recurrencia mensual que se organizan desde los municipios. La educación estética, desde luego, también se hace para y desde el mundo virtual. Gracias al incentivo de instituciones públicas y privadas, el centro creativo digital produce aplicaciones y videojuegos de éxito en el mundo.

Esta coexistencia entre bellas artes y artes populares ha permitido dejar atrás una idea restringida del arte como fin en sí mismo, para darle paso al arte como herramienta de conocimiento que propicia formas de vivir en armonía con la naturaleza, que concibe la identidad como diversidad y no como una forma unívoca de entender lo que somos, nuestra identidad. En general, se busca la coexistencia respetuosa e incluyente. Hay una distribución balanceada de la riqueza, con salarios dignos. La brecha entre ricos y pobres se ha estrechado. Las trabajadoras domésticas reciben sueldos y garantías sociales. Los ciudadanos cuidan los parques, los niños pueden ir solos en bicicleta a la escuela, jugar en la calle. En la escuela se enseña inglés como lengua extranjera, pero se enseñan como segundas lenguas también el náhuatl, el maya, el mixteco, el purhépecha y el tarahumara. Las políticas públicas se hacen en beneficio de los ciudadanos, que tienen la posibilidad de opinar en foros abiertos.

Todo esto es producto de una educación con un fuerte componente artístico desde la enseñanza básica y media superior, una educación donde se forman ciudadanos que saben discernir y elegir de manera consciente el bien común. El arte es una herramienta de conocimiento, es útil para completar las competencias personales, laborales, y tener una mejor comprensión del mundo.

Escenario tendencial

Es el año 2050. En consonancia con las reformas educativas que, con la mejor de las intenciones, se introdujeron en el 2024, a la educación estética se le dedica una hora por semana durante la educación básica y media superior.

Aunque los cambios necesarios se hicieron en el papel, la manera en la que fueron ejecutados ha conducido a la perpetuación de un

entendimiento muy reducido de la educación estética; sin formación de personal, la enseñanza de las artes en la educación básica se sigue centrando en la elaboración de manualidades.

Los apoyos a la creación continúan —la inflación los ha vuelto todavía menos adecuados al costo de vida—, pero cada vez hay menos público interesado en consumir el arte que se genera desde estos espacios. Los ciudadanos están concentrados en la obtención de recursos para sobrevivir, la cultura se concibe como algo ajeno, como algo insustancial que compete solo a las clases sociales consideradas privilegiadas.

Las editoriales independientes nacen y mueren de manera constante, puesto que el impulso por editar sigue vivo, pero, ante los grandes grupos editoriales, es casi imposible que establezcan sus operaciones de forma duradera.

Escenario catastrófico

Es el año 2050. No hay educación estética ni deportiva en las escuelas; la hora semanal que se les dedicaba a principios del siglo XXI terminó por ser erradicada.

No hay Secretaría de Cultura; en la reducción de los aparatos gubernamentales, la de Cultura fue una de las primeras secretarías en desaparecer por su poca relevancia.

Las tendencias artísticas son determinadas únicamente con criterios comerciales; a mayores ganancias, mayor prestigio y aceptación social.

El Grupo Editorial Penguin Random House (GPRH) ha acabado por absorber todos los sellos editoriales de cierta importancia en Latinoamérica. Ante el cierre de canales de distribución (monopolizados todos por GPRH), los proyectos editoriales independientes no tienen posibilidad de competir y subsistir en el mismo mercado. La Universidad de Guadalajara ha debido vender algunos de los inmuebles que se dedicaban a la promoción de las artes, como el Auditorio Telmex y el Conjunto Santander de Artes Escénicas; la infraestructura cultural se dedica únicamente a presentar actividades de valor comercial. La carrera de artes plásticas y la Escuela de Música han cerrado ante la poca demanda de inscripción. Los estudiantes de todos los niveles tienen maestros virtuales que los guían para hacer sus trabajos escolares mediante la IA; reciben sus notas por internet, no hay grupos presenciales. Los ciudadanos viven a un ritmo vertiginoso que no les permite apreciar las bondades del entorno, simplemente se dejan llevar por la obligación de la supervivencia.

No hay educación cívica ni conciencia de colectividad..., cada uno corre siguiendo el latido de su corazón... Reina el necropoder.

El orden de género del futuro

Cristina Palomar Verea

Tomando en cuenta lo que hemos descrito del orden de género en Jalisco en el primer cuarto del siglo XXI, podemos imaginar que, para ese entonces, el estado contará con la presencia de más industrias electrónicas y empresas multinacionales, con la consiguiente introducción de más posibilidades de desarrollo tecnológico digital en todos los aspectos de la vida local. Será una sociedad más cosmopolita y heterogénea, al tiempo que se habrán reafirmado o resignificado algunas de las tradiciones locales. En ese contexto, veremos que hablar de género, concepto posmoderno coherente con la devaluación de “la verdad” y de las evidencias empíricas, habrá perdido sentido. Por lo tanto, el concepto se habrá dejado de lado en el discurso público y en su lugar se habrá regresado a hablar de sexos, lo que dará paso a una nueva afirmación de los datos biológicos y del dimorfismo sexual. En consonancia con lo anterior, se dará marcha atrás en las discusiones actuales en lo que respecta a si la identidad se vincula o no con la biología, reforzando lo segundo que, sin embargo, habrá dado paso a una convivencia naturalizada con la diversidad de identidades y con los avances en la legalización de sus derechos. De hecho, se habrán legitimado las identidades trans que en el pasado producían tan incendiados debates, ya que dicha legitimidad se derivará de la autoridad tecnológica que tendrá el lugar de la nueva verdad, a pesar de los sectores conservadores que todavía aspirarán a negar los cambios culturales producidos en las últimas décadas y que se resistirán al reinado de la tecnología.

La presencia de las mujeres en las diversas áreas de la vida social será uno de los indicadores que mostrará los cambios en el orden de género. Las leyes en contra de la discriminación se habrán consolidado y las mujeres denunciarán con éxito los atropellos a sus derechos, tanto en el trabajo como en la educación, el acceso a la salud, la participación política y otros ámbitos. El feminismo continuará vigilante y presente, pero será menos beligerante porque se habrá naturalizado la cultura matridominante larvada a lo largo del primer cuarto del siglo y consolidada a la mitad de este, y las viejas demandas —igualdad de derechos y de oportunidades en todos los campos— se darán por conquistadas.

Las jóvenes que tendrán veinticinco años serán las hijas de las feministas antagonistas de hoy y habrán criado a sus hijas en los valores igualitarios y en la renuncia a la victimización y la subordinación. En el 2050 se hablará mucho menos de la violencia de género y el avance de las mujeres será contundente en todos los campos. Como consecuencia, la violencia contra las mujeres ya no será la causa principal del feminismo. En este horizonte, si consideramos al feminismo como una suerte de acción afirmativa (es decir, temporal) para el logro de una verdadera vida democrática en términos de género, habrá cumplido su objetivo más amplio. No obstante, se mantendrán instancias de vigilancia para impedir el retroceso de lo logrado, ya que en los últimos veinticinco años se presenciaron diversos debates en los que se pusieron en riesgo algunos avances que parecían consolidados, tales como el aborto legal o la distribución equitativa de los trabajos de crianza y cuidado. En este último punto se habrá legitimado la visión naturalista de la maternidad, de manera coherente con la reivindicación de la dimensión biológica en los humanos y la importancia de la evidencia empírica.

Por otra parte, en el 2050 se habrán ya acumulado diversos referentes de mujeres que han alcanzado puestos importantes en todos los planos de la vida social en Jalisco y ya se tendrá la referencia de mujeres en la Presidencia de la República y en el Gobierno del estado, por lo que habrá mucho menos restricciones profesionales y ocupacionales para ellas. No obstante, también se habrán roto las barreras que mantenían bajos los índices de la participación de las mujeres en el ámbito delictivo y serán, igual que los varones, actores de violencia y víctimas de esta en mayor número que veinticinco años antes. Las mujeres habrán asumido por fin la fuerza y el poder conquistados luego de las largas luchas del siglo XX y de principios del XXI, y habrán dejado la posición de víctimas.

Es necesario considerar que el reacomodo del género implicará que también se habrá logrado una adecuación de las masculinidades al nuevo orden, de manera que los varones habrán logrado identidades más flexibles, por lo que su participación en áreas profesionales y familiares que antes se caracterizaban por ser “femeninas” se habrá también ampliado y naturalizado. Por ejemplo, las tareas vinculadas con la crianza y el cuidado de infantes, enfermos y personas mayores habrán dejado de ser responsabilidad solamente de las mujeres, por lo que las profesiones dejarán de tener la marca del viejo orden de género y su elección dependerá claramente de criterios económicos o de prestigio. Todo lo anterior implica que la cultura machista y homofóbica habrá perdido te-

rreno, aunque se mantendrá encapsulada en pequeños enclaves sociales retrógrados y conservadores que, eventualmente, buscarán promover las formas de vida anteriores y restablecer la dominación masculina, aunque sin mucho éxito.

Habrán, en el 2050, maneras inéditas de referirse a las nuevas realidades y se tornará plural lo que queda de la unicidad conceptual en torno de cuestiones como las figuras de parentesco. El matrimonio, los hijos, la paternidad y la maternidad diversificarán su significado y tendrán un nuevo nombre acorde con la reestructuración del orden de género y a la diferenciación de la vida amorosa. En este proceso intervendrán de manera definitiva el desarrollo de la realidad virtual y de la IA, que permitirán a quienes tengan el acceso ya no la elección, sino *la fabricación* de parejas sentimentales y sexuales al gusto, a partir de las propias preferencias y necesidades, lo cual, si bien producirá cierta satisfacción, también ahondará la soledad de sus usuarios y profundizará las dificultades para un encuentro humano verdadero, además de incrementar la ilusión de omnipotencia y control total sobre el/la otro/a. Las relaciones amorosas basadas en las posibilidades que ofrecen la proximidad física y los determinantes económicos o culturales se considerarán formas tradicionales primitivas por pretecnológicas, poco prestigiosas y en proceso de extinción, lo mismo que la maternidad biológica tradicional. Por supuesto, el cuerpo humano habrá sido resignificado de una manera más radical que la que anunciaba Haraway (1991), quien adelantó que, si las tecnologías cibernéticas de poder comenzaran a actuar sobre y a penetrar en los cuerpos de las personas, se producirían nuevos tipos de subjetividades y nuevos tipos de organismos cibernéticos a los que llamó *cyborgs*, como metáfora de lo que la interacción con la tecnología cibernética traería en el futuro y que ya se anunciaba a finales del siglo XX.

Sabemos que el significado de la sexualidad y la forma de las relaciones amorosas no caminan independientemente de los cambios en el trabajo, la educación y la economía. Para el 2050 es posible pensar que la desigualdad y las migraciones habrán crecido aún más debido al ensanchamiento de la brecha en el acceso a la tecnología y al aumento de la hiperconectividad global, y que las políticas sociales para atenderlas serán insuficientes, ya que arrastrarán aún los efectos de la crisis económica gestada en las primeras décadas del milenio y las consecuencias del muy anunciado y ya alcanzado desastre climático. A partir de todo esto será indispensable la resignificación de las relaciones amorosas des-

pués de su disolución en la liquidez posmoderna. En Jalisco, al igual que en todo el país, los hogares estarán conformados por grupos de personas que establecerán acuerdos informales de convivencia colectivos en los que la autoridad será compartida, pero con un regreso del sentido de compromiso perdido en la posmodernidad para garantizar formas de convivencia duraderas que aseguren más posibilidades de sobrevivencia con mejor calidad de vida, además de ser un dique para la incertidumbre producida por la conciencia cada vez mayor de la situación de fragilidad de la humanidad.

La misma conciencia de riesgo planetario hará que baje considerablemente el índice de natalidad en todo el mundo y Jalisco no será la excepción, lo cual se combinará con que las mujeres, en el 2050, ya no verán la maternidad como un destino ineludible. Crecerá el número de quienes elegirán no ser madres y el embarazo adolescente será casi inexistente, como resultado de las políticas poblacionales apoyadas por el desarrollo tecnológico, así como por la difusión de la idea de que tener hijos sin planeación y protección es algo grave. La mayoría de las mujeres retrasará la maternidad hasta después de los treinta y ocho o cuarenta años, con el apoyo de los avances tecnológicos que posibilitarán el monitoreo exhaustivo del embarazo y del sano desarrollo del feto. El número de matrimonios oficiales disminuirá y el estado civil no tendrá relación con la maternidad. A quienes decidan tener hijos biológicamente se les hará un examen tan exhaustivo como el que se les aplicaba en el 2025 a quienes buscaban la adopción y se extenderán permisos sujetos a los resultados de dicho examen.

La experiencia subjetiva de la maternidad estará muy influida por el uso de los dispositivos digitales y por la información que circula en las redes sociales en las que se transmiten las nuevas normas que regulen la salud materno-infantil y las reglas de una crianza correcta. Los debates en torno del derecho al aborto cobrarán nueva intensidad a partir de esto, ya que los avances permitirán a la madre o los padres decidir si continúan o no con el embarazo dependiendo de la información que la tecnología permita conocer sobre la criatura nonata, así como de los nuevos criterios pediátricos y psicológicos que definirán la atención infantil en ese momento. Esto tendrá un impacto en otros planos, como el político, ya que se hará materialmente posible usar la ingeniería biológica para aplicar creencias raciales. La regulación de los usos de la tecnología estará siempre por detrás de la velocidad de su desarrollo, al igual que los debates en torno de la bioética.

La tecnología se habrá desarrollado aún más a pesar de las advertencias de los científicos actuales y entrará en complicidad con los nuevos significados de las relaciones entre los sexos y la misma sexualidad. A pesar de los todavía intensos debates en torno de la bioética, las tecnologías reproductivas facilitarán que las mujeres prescindan cada vez más de los varones para tomar decisiones sobre la reproducción y la forma de vida familiar, de manera coherente con la matridominancia. Así, se materializarán las fantasías de autosuficiencia femenina producidas por el empoderamiento de las mujeres y el repliegue de los varones. No obstante, la tecnología reproductiva permitirá también que ellos puedan tener hijos a través de embarazos que transcurrirán en incubadoras después de realizar la fecundación *in vitro*. De esta manera, la tecnología habrá desplazado a los vientres subrogados por formas no biológicas de tener hijos, zanjando así algunas de las discusiones éticas en torno del alquiler de vientres y al tráfico de infantes. Además, la ingeniería genética habrá alcanzado un desarrollo tal que posibilitará diseñar genéticamente a los hijos conforme a los propios deseos y planes, eliminando el azar y lo que entonces se considere defecto o imperfección. Los varones estarán en proceso de empoderamiento, pero entonces ya con una masculinidad distinta y una nueva forma de ejercer la paternidad.

Evidentemente, la composición de los hogares será diversa y se habrán modificado los patrones de crianza poniendo el acento en una mayor atención a los infantes para convertirlos en ciudadanos según los parámetros que rijan a mitad del siglo y que se derivarán, sin duda, del contexto sociocultural. Los trabajos de cuidado ahora también serán realizados por varones que podrán tener o no un vínculo consanguíneo, o que se dediquen profesionalmente a ello. Como habrá menos infantes, serán más apreciados y cuidados que ahora, aunque la educación oficial seguirá siendo un campo muy problemático, ya que se estará intentando todavía enmendar los quebrantos de una larga crisis en la educación pública, agravada por los efectos de la negligencia de los gobiernos populistas y de la crisis general producida por las pandemias padecidas en los años precedentes, en todos los niveles educativos. Se habrán hecho, no obstante, más reformas a la educación intentando aprovechar las posibilidades digitales y los recursos que la expansión tecnológica pone a disposición de un mayor número de estudiantes, así como las enseñanzas que trajo la experiencia de la pandemia.

El *homeschooling* será una opción muy extendida para el 2050 como estrategia de muchas familias para subsanar los problemas del sistema

educativo y como consecuencia de la elevación progresiva del número de mujeres que habrán asistido a la escuela, quienes darán mayor valor a la educación, serán más exigentes con esta y, además, tendrán más recursos para colaborar en esta tarea. Estas mujeres tendrán niveles educativos más altos y habrán incurrido en mayor número en áreas de especialización que en el pasado eran consideradas masculinas y que, por el contexto de desarrollo económico, serán muy solicitadas, tales como las ingenierías vinculadas con la tecnología digital y la robótica. También tendrán más competencias útiles para integrarse al mercado laboral, siempre que las posibilidades de este lo permitan, dado que también para entonces la misma tecnología y los avances de la robótica habrán impactado en la reducción de empleos en algunas áreas de la economía. Por lo tanto, habrán mejorado sus oportunidades laborales, pero no habrá seguridad en el empleo ni para las mujeres ni para los varones.

La sensibilidad de los jóvenes en el 2023 se habrá concentrado en buscar soluciones a los problemas sociales y a volver a pensar en el futuro de manera optimista. Las universidades en el 2050 habrán dejado de ser ese campo minado en el que la sensibilidad exacerbada impedía el aprendizaje y habrán evolucionado hacia un modelo basado en el uso de las tecnologías, pero combinado con un nuevo pacto entre las generaciones apoyado en la fuerza de la palabra. Será fundamental el objetivo de restituir su valor a la diferencia generacional, así como a la función del docente como figura central en el proceso de “humanización de la vida”, y se tendrá al deseo en primer plano, con la intención de que cada uno encuentre su propia identidad (Recalcati, 2017) por medio de un verdadero proceso de subjetivación.

En el 2050, como reacción a la asepsia introducida en las prácticas sexuales por el miedo a los nuevos virus y a embarazos no planeados, y a su sustitución por avatares u hologramas logrados por la IA y la tecnología digital, habrá un regreso del amor romántico que operará como elemento revolucionario y cuya máxima expresión serán las relaciones sexuales tradicionales y clandestinas, ya que estarán prohibidas por los riesgos de concebir seres humanos sin programación alguna, los cuales irán en contra de los intentos tecnológicos por controlar las imperfecciones y limitaciones de la humanidad.

Por último, el cuerpo humano será una materia sujeta también ya a la voluntad y tratada tecnológicamente para obtener la imagen deseada mediante modificaciones que eliminen aquello que se considera indeseable. La eterna dificultad para aceptar las cosas y prescindir de la

mercadotecnia para no correr detrás de aquello que se cree que garantizará la felicidad seguirá siendo la zanahoria que moverá a la humanidad.

Eje 3. Prosperidad y bienestar

El futuro económico de México

Enrique Provencio Durazo

El escenario favorable

En su rasgo económico distintivo, la economía de México alcanzó en el periodo 2021-2050 un crecimiento promedio anual de 2 % en su producto por habitante, más del doble del que se registró en los treinta años previos a la crisis de la covid de 2020. La tendencia del indicador fue descendiendo desde un promedio de 2.7 % anual en los años veinte, a uno de 1.7 % promedio anual en los años cuarenta. Considerando que en la cuarta década del siglo la tasa de crecimiento demográfico ya se aproximaba al 1 % anual, el esfuerzo de expansión económica se basó progresivamente en un fortalecimiento de la formación de capital y la productividad del trabajo, e incluso empezó a comportarse positivamente la productividad total de los factores a la vuelta de los años treinta. Si bien una tasa de crecimiento de 2 % anual promedio fue inferior a la que se registró en la época del llamado milagro mexicano, permitió mejoras significativas en las condiciones sociales y ambientales, e incluso cierta convergencia con Estados Unidos, Canadá y los promedios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), si bien no se alcanzaron los registros de 1981 en la relación con el PIB por habitante de México en comparación con Estados Unidos. Las mejoras avanzaron en buena medida porque se enfatizó la calidad social y ambiental del crecimiento, no solo por el efecto agregado de la mayor disponibilidad relativa de ingresos.

Un factor clave en este cambio de tendencia fue que la inversión total se ubicó cerca del 25 % del PIB y la mitad de la mejora se debió a la mayor inversión pública, que pasó de 3 a 5.5 puntos porcentuales del PIB, con un empuje definitivo en el segundo quinquenio de los años veinte. En la inversión privada, desempeñó un papel clave el incremento de los flujos de inversión extranjera, que se ubicó no solo en las entidades federativas más vinculadas con el comercio exterior, sino también en los estados del sur, este y sureste, ya que mejoraron las condiciones de infraestructura, la calificación del trabajo, el abasto de energías renova-

bles y otros aspectos que hicieron atractiva la inversión en los estados que tradicionalmente quedaban fuera de los flujos de inversión.

Gracias a esto, las regiones con más rezagos fueron mejorando los índices de complejidad y diversificación económica, y su dinámica dejó de depender de la actividad petrolera. Por su parte, el sistema financiero amplió sus canales de crédito y mejoró el financiamiento para los emprendimientos privados, lo que coadyuvó al incremento de la inversión. En general, las empresas encontraron condiciones más estables para el retorno de la inversión, aun cuando diferentes estrategias permitieron mejoras en las condiciones laborales, las remuneraciones y la seguridad social contributiva. Se registró una mejora en la relación vida-trabajo, que hasta los años veinte era uno de los elementos que más afectaba el bienestar de las personas trabajadoras y sus familias, gracias a nuevas regulaciones que acortaron las jornadas laborales de quienes trabajaban antes más de cincuenta horas a la semana. Uno de los efectos indirectos de este cambio fue la mejora de la productividad de estos trabajadores, lo que incentivó a las empresas a crear un ambiente laboral más seguro y comprometido con el bienestar. Las tasas de empleo se mantuvieron en ascenso y hacia 2050 alcanzaron cerca del 64 por ciento.

En las condiciones laborales, el cambio fundamental que se registró fue la universalización de la seguridad social con cobertura amplia de los servicios de salud para una proporción alta de los trabajadores informales, y con su acceso a fondos de retiro bajo modalidades diversas de cotización. Este y otros cambios hicieron que la ocupación considerada como informal bajara de alrededor del 50 % de la población económicamente activa a entre 25 % y 30 %. Aun así, los estados más rezagados siguen teniendo a mediados del siglo una proporción de informalidad cercana a la que treinta años atrás registraban las entidades de la región norte y centro, por lo que sigue requiriéndose un gran esfuerzo en esta materia.

Uno de los elementos que contribuyó a las mejoras laborales fue la mejor impartición de justicia laboral y de la conciliación, a lo cual contribuyeron las reglas que aplicaron como parte del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), y que propiciaron una mejor democracia sindical y mayor participación de los trabajadores en sus gremios. Como parte de este proceso se desplegaron políticas centradas en la mitigación y anticipación de los efectos del cambio tecnológico sobre el empleo y en la formación de capacidades para facilitar la movilidad desde sectores tradicionales a otros modernos, en los que se fueron adoptando tecnologías y formas de organización que demandan

más conocimiento y habilidades. De hecho, ya se observa que los efectos indirectos del cambio tecnológico se están traduciendo en una mayor demanda de trabajo en nuevas actividades económicas y los que se denominaron trabajadores de plataformas allá por los años cercanos a la crisis de la pandemia del coronavirus lograron protección y estabilidad laboral a principios de los años treinta.

Por efecto de mejoras en la inversión, el desarrollo de capacidades y de la innovación, la productividad fue mejorando progresivamente y compensó el descenso relativo de la población en edad de trabajar. La eficiencia laboral mejoró a tasas de entre 0.6 % y 1 % anual en los años treinta y cuarenta, e incluso las dotaciones de capital por trabajador mejoraron, aunque en menor cuantía. Como resultado, se revirtió el comportamiento negativo de la productividad que prevalecía hasta mediados de los años veinte, aunque la productividad en México sigue siendo notoriamente inferior a la de los principales países con los que se mantienen relaciones comerciales.

Tanto por efecto del crecimiento promedio del 2 % del PIB por habitante como del entorno laboral y el empoderamiento del trabajo y la aplicación de varias medidas de corte distributivo, las remuneraciones laborales en el ingreso nacional revirtieron su larga etapa de baja participación y rumbo a la mitad del siglo rebasaron la proporción del 36 %, cota claramente inferior a los países de la OCDE, pero, con todo, una mejora palpable que empujó al alza la disponibilidad de ingresos en los sectores de la población que dependen del trabajo subordinado. Esta mejora hizo bajar la pobreza laboral por abajo del 25 % y, junto con el apoyo fortalecido para los deciles de menos recursos, abatió los indicadores de pobreza por ingresos, que a mediados de los años veinte todavía afectaban a entre el 45 % y 47 % de los hogares.

Por su lado, y en este contexto distributivo, la pobreza extrema fue virtualmente erradicada, lo que se consiguió con un empeño nacional coordinado entre los tres órdenes de gobierno y con la participación muy activa de organizaciones sociales sin fines de lucro, cuyo trabajo fue por fin valorado por las autoridades. También fue muy relevante el cambio de enfoque que se registró en una nueva ronda de Naciones Unidas que entró al relevo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) del periodo 2015-2030. El balance de estos fue desfavorable, puesto que muchas metas quedaron incumplidas. En la nueva ronda, los países, los organismos financieros internacionales y los multilaterales del sistema de la ONU acordaron enfocarse a factores más estructurales de la

reproducción de la pobreza, lo cual favoreció que los nuevos objetivos se centraran en el cumplimiento de los derechos a la educación, la salud, la seguridad social, el medio ambiente adecuado para el bienestar y, en general, los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. La aprobación de la Convención del Derecho al Desarrollo, que culminó en 2035 luego de complejas y tensas negociaciones internacionales, incluyó medidas vinculantes y medios efectivos de ejecución, que han beneficiado a los países de menor desarrollo.

Junto con la mejora en la distribución funcional del ingreso, se redujeron los índices de concentración del ingreso y en ello jugó un papel clave el efecto redistributivo de las finanzas públicas. Hasta 2030 México era el caso en el que la distribución del ingreso antes y después de impuestos casi no cambiaba, pero la reforma fiscal que se logró acordar entre todas las fuerzas políticas iniciando la tercera década del siglo consiguió elevar en ocho puntos porcentuales los ingresos públicos de los tres órdenes de gobierno, pero principalmente del Gobierno federal. La sociedad percibió que con tal reforma mejorarían los servicios públicos y la infraestructura, que se implantaría un sistema de servicios de cuidado que favorecería el tiempo disponible sobre todo de las mujeres, que los recursos públicos se ejercerían con honestidad y también con criterios racionales de eficiencia y eficacia, y sobre todo que los bienes públicos aportarían mucho para el desarrollo humano y la movilidad social. Fue una reforma orientada por la progresividad, el fortalecimiento de estados y municipios, el control de la evasión, el establecimiento de impuestos verdes de alcance general, la eliminación de los subsidios regresivos y antiambientales, el aumento del predial y, fundamentalmente, las nuevas reglas para el pago de impuestos directos de los tres centiles de personas más ricas. Con tal reforma los ingresos tributarios como proporción del PIB se ubicaron por encima del promedio de América Latina, si bien lejos de los niveles equivalentes de la mayoría de los países de la OCDE.

Lo distintivo de la etapa abierta no fue tanto que el ingreso nacional creciera a tasas del 2 % anual, sino que se aplicaran políticas de renovación productiva orientadas por el fortalecimiento de las cadenas productivas nacionales, el empleo digno y una estrategia general orientada a la transición a una sociedad de emisiones netas cero entre 2050 y 2060. Ha sido una movilización muy compleja, que arrancó con la comprensión cabal de las autoridades de que el desarrollo suponía una integración de objetivos económicos, sociales, tecnológicos y ambientales, y que por

interés propio México debía insertarse en un proceso de transformación que ya llevaba lustros impulsándose en otros países. De forma agregada, el cambio se mostró en los indicadores de intensidad energética, que se orientaron en una ruta media entre el logro de una reducción casi suficiente de las emisiones por unidad de producto y la ruta necesaria para el logro de la meta global de que el incremento de la temperatura no pasara de 1.5 °C por encima de los registros preindustriales. En realidad, ese incremento fue visible desde principios de los años treinta, pero se mantuvo como una referencia para no ceder en los esfuerzos de mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero.

En el cambio de la postura mexicana frente a la transición climática fue clave la comprensión de que la mayor inversión ambiental, e incluso los impuestos a las emisiones, las estrategias de mitigación y adaptación, no amenazaba el desempeño productivo, sino que creaba nuevos impulsos que mejoraban la calidad productiva, abrían nuevas oportunidades de empleo, mejoraban la salud y creaban entornos más favorables para el bienestar. Todo esto ya estaba mostrado empíricamente desde la segunda década del siglo, pero no había sido registrado en la política pública. Para finales de los años veinte empezó a desplegarse un amplio programa de inversiones que implicaba alrededor del 1 % del PIB, pero que pronto empezó a dejar retornos y beneficios sociales que superaban con creces la inversión. Bajaron el número de horas de trabajo perdidas por enfermedades respiratorias, las muertes derivadas de la contaminación y muchos otros daños relacionados con el transporte contaminante.

Como resultado de tal transformación, los costos del agotamiento y la degradación ambiental cayeron por debajo del 3 % del PIB, y la inversión ambiental general, de los tres órdenes de gobierno y de las empresas y familias, se acercó al 2 % del PIB. Los costos ambientales se empezaron a medir no solo en el agregado nacional, como ocurría antes, sino que se desagregaron por estados, las zonas metropolitanas y las principales ciudades; la información empezó a ser tomada en cuenta en las decisiones públicas y la sociedad terminó apreciando que el deterioro del capital natural estaba jugando en contra del bienestar presente y futuro. En especial, se generó un acuerdo para proteger los servicios ambientales hídricos, puesto que la disponibilidad de agua siguió reduciéndose tanto por el incremento demográfico como por los impactos del cambio climático. El cumplimiento del derecho al agua se convirtió en la guía para reformular las políticas de agua y la asignación de su

presupuesto, centrándose ya no solo en la cobertura teórica, sino en el acceso efectivo al agua de calidad disponible diariamente dentro de las viviendas en todas zonas de las poblaciones. De hecho, y en el marco del nuevo acuerdo posterior a los ODS, las políticas públicas relacionadas cambiaron de enfoque en su planeación y presupuestación para apearse al enfoque de derechos.

No solo bajaron los índices de pobreza y de desigualdad en la distribución del ingreso, sino que los índices de desarrollo humano mejoraron su ritmo y desempeño, tanto como efecto del crecimiento del ingreso disponible como de los resultados en la escolaridad media, los indicadores de mortalidad y los de esperanza de vida. Esta dejó atrás un periodo largo de estancamiento y corrigió su tendencia, que fue tan afectada por la inseguridad y la violencia. Y, más allá de los índices de pobreza y desarrollo humano, se establecieron nuevos sistemas de información que dan cuenta de los aspectos cualitativos y cuantitativos del desarrollo, incluyendo los de bienestar personal y familiar, lo de bienestar subjetivo, los de calidad ambiental y otros que complementan los indicadores económicos clásicos, incluyendo el del PIB por habitante, que ahora se ajusta con diversos criterios para que refleje mejor su relación con el bienestar.

En el ámbito externo y de las relaciones económicas internacionales, México, Estados Unidos y Canadá pasaron del esquema del TLC, primero, y del T-MEC, después, a un nuevo tratado que ya no es solo comercial, sino que introdujo compromisos hacia la una movilidad laboral. No se trata todavía de un acuerdo de integración propiamente dicho, pero ya permite que el flujo de trabajadores se realice en condiciones de respeto a los derechos humanos. El cambio ocurrió después de tres de las evaluaciones pactadas en el T-MEC, y luego de que se profundizó la articulación de las cadenas productivas en América del Norte, y cuando ya se mostraba con claridad que las empresas favorecían el flujo de trabajadores de forma horizontal en dos o los tres países de la región.

Prospectiva de la economía

Antonio Sánchez Bernal

Moisés Alarcón Osuna

Variables clave

- ▶ Dinámica de la población
- ▶ Innovación y cambio tecnológico

- ▶ Oferta de energía
- ▶ Costo de corrupción
- ▶ Costo de crimen
- ▶ Disponibilidad de agua
- ▶ Infraestructura para la producción

Impactos cruzados

1. El bono demográfico que se agotará en el 2035 se puede aprovechar potenciando a la población con educación básica, media y superior de calidad, trabajadores calificados y entrenados; esta política más la inversión estratégica en infraestructura para la producción impulsan la innovación y el cambio tecnológico.
2. El combate a la corrupción eficaz hace que los actores económicos sean más eficientes y mejora el desempeño del Gobierno.
3. Atender la inseguridad pública favorece la actividad económica al reducir los costos de seguridad de las empresas y trabajadores, y asegura que los jóvenes aprovechen todo su potencial productivo.
4. Un plan de inversión en infraestructura a futuro implica centrar recursos en generación de distintas fuentes de energía que permite mejorar la disposición de este importante elemento para la producción y el consumo.

Escenarios de referencia

1. La inversión en infraestructura es tendencial; no se aprovecha el bono demográfico; el crimen y corrupción permanecen en los niveles actuales; el aparato productivo no alcanza a incorporar la innovación y cambio tecnológico de manera sustancial.
2. La inversión en infraestructura disminuye; la población no se califica y, además, envejece sin tener un sistema de pensiones viable; la corrupción crece y la inseguridad desborda al Gobierno estatal y municipal.
3. La inversión en infraestructura aumenta y se dirige a apoyar los objetivos de un plan de generación estatal de diversificación de fuentes de energía; la población está altamente calificada y el futuro de los trabajadores está sustentado en un plan de pensiones viable; el aparato productivo asimila la innovación y cambio tecnológico de manera adecuada; se combate la corrupción con eficiencia y se reduce la inseguridad sustancialmente.

Incertidumbres clave

1. Oferta de energía limpia que depende del proceso de transición energética del país.
2. Disponibilidad de agua que depende de una estrategia adecuada para atender los efectos del cambio climático.
3. Acelerado proceso de innovación y cambio tecnológico que se vuelva inalcanzable para asimilar en la economía de Jalisco.

Escenarios exploratorios e impactos

1. Crecimiento sin bienestar social. El PIB de Jalisco crece ligeramente arriba del promedio nacional, pero no alcanza el 3.5 % para generar todos los empleos demandados. El empleo se satisface con salarios medios, enfrentamos una crisis del sistema de pensiones, se incrementa la brecha de desigualdad social. El crecimiento tendencial es amenazado por una baja en la disponibilidad del agua, insuficiente oferta de energía limpia o por baja capacidad del aparato productivo a innovar. El *nearshore* se aprovecha; es un buen motor, pero sigue, sin darse efectos de derrame sobre las empresas jaliscienses.
2. Crecimiento con deterioro social. El PIB de Jalisco crece abajo del PIB nacional entre 1 % y 2 %; el empleo informal prevalece; hay crisis para la población envejecida; hay ingobernabilidad ante alta inseguridad y corrupción. Choques al crecimiento de Jalisco por falta de agua, energía y por atraso de innovación en el aparato productivo lanzan a la entidad a una crisis social. El *nearshore* se aprovecha, pero se vuelve un factor de desigualdad social abriendo una gran brecha sobre la economía tradicional y la tractorsa exportadora.
3. Crecimiento con bienestar social. El PIB de Jalisco crece a tasas muy por arriba del nacional y se alcanza un crecimiento alrededor de 4 %. Se generan empleos de calidad bien pagados; la vejez de la población está respaldada por un sistema de pensiones; se cierran las brechas de desigualdad. Choques al crecimiento por insuficiencia de agua, energía o una espiral de innovación son asimilados y compensados por inversiones productivas y fondos de compensación social. El *nearshore* se aprovecha; las empresas de Jalisco se vuelven globales; se cierran brechas sociales y contamos con un capital humano que puede desarrollarse en cualquier centro de desarrollo del mundo.

El futuro de las desigualdades

Carlos Barba

César Augusto Ricardi Morgavi

La desigualdad de género y la movilidad social de los jóvenes

Escenario inercial o agravado

En 2050 en Jalisco las mujeres enfrentan una aguda sobrecarga en el uso de su tiempo diario, que se distribuye entre responsabilidades domésticas y de cuidado al interior de la familia y su participación en el ámbito laboral que ha empatado las responsabilidades laborales de los hombres.

La larga inercia de desigualdad femenina como producto de su creciente participación económica sin que sus responsabilidades familiares se reduzcan no ha sido enfrentada, no se han desarrollado sistemas públicos de cuidado ni en el orden federal ni en el estatal y tampoco han prosperado las políticas de acceso preferente de las mujeres a la educación media superior y superior.

Las acciones públicas federales y estatales han seguido un paradigma residual que descansa en esquemas de transferencias monetarias mínimas y muy focalizadas, como ocurre en el caso del programa Becas Jalisco, que durante décadas ha buscado apoyar a alumnos y alumnas en condiciones de marginación y desamparo para que continúen la educación básica ofreciendo transferencias monetarias de carácter minimalista, pero que sistemáticamente se ha quedado corto en sus objetivos y alcances. Esta clase de programas en última instancia han responsabilizado de manera sistemática a los individuos de su propio bienestar y han transferido la demanda de servicios al mercado y a las acciones solidarias de la familia y la comunidad, sin que se considere necesario generar servicios públicos de alcance universal.

En Jalisco, en el 2050 las mujeres continúan obteniendo trabajos más precarios e informales que los hombres y esto afecta de manera particular a los hogares con jefatura femenina que ya son la mayoría en la entidad. Si en 2020 el porcentaje de estos hogares en Jalisco era del 34 %, en 2030 el porcentaje alcanzó a 4 de cada 10 hogares, en 2040 llegó al 48 % y en 2050 son el 55 % de los hogares.

Sin embargo, el número de horas dedicadas por las mujeres al cuidado de otras personas ha variado muy poco y los hombres no han incrementado su participación en este tipo de trabajo. Las mujeres continúan

dedicando casi el triple de horas que los hombres al trabajo doméstico no remunerado en sus hogares, pero ahora la situación ha empeorado porque su carga laboral no deja de crecer. En Jalisco la brecha en el trabajo remunerado en los hogares en la población económicamente activa (PEA) con cuarenta o más horas de trabajo continúa siendo desfavorable para las mujeres en casi trece horas semanales.

Esta situación se ha agudizado y complejizado debido a las epidemias globales que en reiteradas oportunidades han asolado al mundo, a México y a Jalisco. Estas crisis cuyas consecuencias han sido multidimensionales han obligado a un incremento intermitente del tiempo dedicado por las mujeres al cuidado y a las actividades reproductivas en el hogar. Esas actividades cada vez han sido más demandantes como producto de un modelo educativo que descansa crecientemente en actividades en el hogar, con el apoyo principal de las madres.

Poco a poco la vida de las familias jaliscienses se ha vuelto más compleja y la situación de las mujeres es ya crítica porque ahora tienen que combinar el trabajo a distancia, que se ha convertido en el paradigma dominante, con un papel activo en labores educativas de sus hijos y con las tradicionales labores reproductivas. Mientras esto sucede, los hombres no participan de manera equitativa en esas actividades, en gran medida porque la escuela no ha incidido en un cambio cultural profundo en contra de la cultura patriarcal y machista.

En este contexto no se han generado ni derechos ni instituciones que protejan a los cuidadores ni a quienes son cuidados, niños, adultos mayores, enfermos y personas con discapacidad, que son vulnerados por la desprotección pública. Adicionalmente, la incapacidad de los Gobiernos federal y estatal para impulsar una cultura de respeto a las diferencias y de reducción de las desigualdades de género ha propiciado que la violencia intrafamiliar alcance proporciones extremas y se naturalice de manera alarmante. Las víctimas de dicha violencia son habitualmente las mujeres, los niños y la población LGBTI, pero la perspectiva pública concibe este problema como un asunto de seguridad pública y no como un problema cultural de larga data, que revela un legado histórico de machismo y de discriminación de las mujeres, tolerado y reproducido por el Estado.

Lo que ocurre en 2050 en Jalisco tiene raíces históricas profundas, pero un aspecto central es que a lo largo de las últimas tres décadas el cuidado ha tendido a ser un tema menor en la agenda de política social de México y de Jalisco. De hecho podríamos afirmar que la política real

ha sido la inacción del Gobierno, en las dos escalas, porque el cuidado continúa considerándose una responsabilidad familiar, asumida como un deber femenino. Desafortunadamente, eso no ha cambiado y las posibilidades de revertir ese legado opresivo se han ido reduciendo porque las voces de las mujeres continúan sin ser escuchadas después de décadas de resistencia activa.

Escenario optimista

En 2050 las mujeres de Jalisco ya no enfrentan una aguda sobrecarga en el uso de su tiempo diario porque ahora una parte significativa de las labores domésticas y de cuidado al interior de la familia que antes eran su responsabilidad casi exclusiva han sido redistribuidas por medio de políticas e instituciones públicas y de una notable transformación cultural que ha reducido el peso de la tradición patriarcal y los comportamientos machistas en Jalisco, lo que ha redundado en una redistribución equitativa de las tareas reproductivas al interior del hogar entre hombres y mujeres. En este contexto, la participación de las mujeres en el ámbito laboral ocurre en condiciones semejantes a las de los hombres.

Se ha superado la larga inercia de desigualdad femenina que era producto de una creciente participación económica de las mujeres sin que sus responsabilidades familiares se redujeran, gracias fundamentalmente al desarrollo de sistema público de cuidado de carácter universal tanto en el orden federal como en el estatal, y gracias también al creciente acceso de las mujeres a la educación media superior y superior, que ha generado una igualdad de oportunidades en relación con los hombres.

Las acciones públicas federales y estatales dejaron de seguir un paradigma residual y adoptaron un paradigma universalista, que busca reducir desigualdades, cerrar brechas de bienestar y generar derechos sociales equitativos entre hombres y mujeres, tanto en el ámbito del cuidado como en el laboral. Lo fundamental ya no son los esquemas de transferencias monetarias mínimas y focalizadas, sino una combinación de servicios y transferencias públicas de carácter universal, que en el caso de Jalisco ha cristalizado en el Sistema Jalisciense de Cuidados (SJC), cuya cobertura es progresivamente cada vez más universal. La creación del SJC ha sido acompañada e impulsada por una creciente participación de organizaciones civiles y movimientos sociales que se han convertido en actores en los procesos de diseño, seguimiento y evaluación de estas acciones públicas. Nada

de esto habría sido posible sin la reforma fiscal progresiva realizada por el Gobierno federal a inicios de la década de 2030 y sin el establecimiento de un esquema de financiamiento público de ese sistema en Jalisco en esa misma década.

Las mujeres y también los hombres obtienen empleos de buena calidad después de una reforma laboral que siguió los lineamientos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para generar empleos dignos y de las políticas del Gobierno de Jalisco para cerrar las brechas laborales entre hombres y mujeres que priorizaron la situación de los hogares con jefatura femenina, porque estos ya son la mayoría en Jalisco. Si en 2020 el porcentaje de estos hogares en Jalisco era del 34 %, en 2030 alcanzó a 4 de cada 10 hogares, en 2040 llegó a 48 % y en 2050 al 55 % de los hogares.

Ahora la brecha en el número de horas dedicadas por las mujeres y los hombres al cuidado de otras personas se ha reducido de manera gradual, cada vez más los hombres han incrementado su participación en este tipo de trabajo. Las mujeres ya no dedican casi el triple de horas al trabajo doméstico no remunerado en sus hogares que los hombres, como ocurría en 2020, la brecha se ha reducido poco a poco y en 2050 tiende a desaparecer.

La situación de desigualdad femenina que se agudizó y complejizó debido a la pandemia de covid-19 dejó una gran enseñanza para no repetir los mismos errores durante las epidemias globales que de manera repetida se generaron a escala global en las décadas siguientes, así como en México y en Jalisco. El papel de los Gobiernos federal y de Jalisco para hacer frente a esas crisis multidimensionales creció de manera notable y evitó un incremento intermitente del tiempo dedicado por las mujeres al cuidado y a las actividades reproductivas en el hogar, gracias a la acción de los sistemas de cuidado nacional y estatal en colaboración con los sistemas de salud y de educación.

Aunque la vida de las familias jaliscienses se ha vuelto más compleja, la situación de las mujeres ya no es crítica, porque la creación del Sistema Nacional de Cuidado y también del SJC permite ahora combinar el trabajo a distancia, que se ha convertido en el paradigma dominante, con un papel compartido dentro de la familia con los hombres y en la esfera pública con el Estado para hacer frente a las labores de cuidado y las labores reproductivas. Esto ha sido posible también porque la escuela pública y las regulaciones educativas públicas en el caso de las escuelas privadas han incidido para propiciar un cambio cultural profundo en

contra de la cultura patriarcal y machista que históricamente fue una limitación cultural para la democratización del país tanto en la esfera privada como en la pública.

En 2050 en Jalisco y en México se han generado derechos e instituciones que protegen a los cuidadores y a quienes son cuidados, niños, adultos mayores, enfermos, personas con discapacidad, que ya no son vulnerados por la desprotección pública. Adicionalmente, la capacidad mostrada por los Gobiernos federal y estatal para impulsar una cultura de respeto hacia las diferencias y de reducción de las desigualdades de género ha propiciado que la violencia intrafamiliar tienda a desaparecer. Las víctimas de dicha violencia eran habitualmente las mujeres, los niños y la población LGBTI, pero la perspectiva pública sobre este problema cambió desde mediados de los años veinte y ahora el Gobierno de Jalisco aborda ese problema como una cuestión cultural, como un legado histórico de machismo y de discriminación de las mujeres, que ya no es tolerado ni reproducido por el Estado.

La situación de Jalisco en 2050 no podría explicarse si a lo largo de las últimas tres décadas el cuidado no hubiera pasado de ser un asunto menor en la agenda de política social de México y de Jalisco a convertirse en un tema central de dicha agenda. El cuidado ya no se considera una responsabilidad exclusiva de la familia, asumido como un deber femenino. Este cambio permitió avanzar de manera notable en la superación de la desigualdad femenina, en gran medida porque las voces de las mujeres y su resistencia activa empezaron a ser escuchadas y tomadas en cuenta desde mediados de la década de 2020 y a lo largo de las dos décadas siguientes.

Movilidad social de las mujeres y jóvenes. Escenario pesimista

En 2050, en Jalisco, la brecha entre las tasas de participación laboral de hombres y mujeres es menor, pero en un escenario de niveles elevados de informalidad laboral que afectan con mayor intensidad a la población ocupada femenina; el patrón se ha mantenido a través del tiempo y se ha alcanzado un rango de entre 40 % y 50 % de las mujeres ocupadas bajo esta condición. Los arreglos institucionales entre Estado y mercado y las viejas estructuras de poder no han podido vencer la inercia histórica de la participación de la mujer en el mercado laboral, reproduciendo el efecto de la inserción laboral de baja calidad y precariedad de las condiciones de empleabilidad bajo las que accede, lo que afecta con mayor intensidad sus oportunidades de ascenso social respecto de la población

ocupada de hombres, en un contexto donde los hogares con jefatura femenina única han llegado al 55 % del total de hogares y una proporción importante de estos cuenta con dependientes económicos a su cargo.

En México y Jalisco al 2050 no ha tenido lugar la transformación histórica de las estructuras anquilosadas de la distribución por sexo de las cargas del cuidado de los miembros dependientes económicos del hogar (menores de edad, adultos mayores, personas con discapacidad, etcétera) y de las responsabilidades de las labores no remuneradas del ámbito doméstico. El mayor peso de estas continúa recayendo sobre la figura de la mujer, que ahora combina con mayor fuerza que nunca los roles reproductivos y del cuidado con los de provisión de los bienes y servicios de bienestar económico al interior del hogar. Esta duplicidad de roles impacta directamente sobre el nivel socioeconómico del hogar y las oportunidades de partida de la generación más temprana que en estos se desarrolla. Las desventajas de la “cuna” se agudizan para los hijos y las hijas nacidos en estos hogares respecto de los que lo hacen en hogares de nivel socioeconómico medio alto y alto, y se intensifica progresivamente con la venida de los segundos y terceros hijos nacidos vivos en el núcleo del hogar. Cada vez es más probable que la llegada del primer hijo trunque la trayectoria educativa de la mujer y su transición de la escuela al trabajo, mientras que, en los hombres, la llegada de un hijo amplía cada vez más su probabilidad de inserción laboral bajo un modelo familiarista robustecido que continúa distribuyendo roles con base en una estructura de división sexual que asigna la provisión al hombre y la reproducción y cuidados a la mujer.

La persistencia de la “inconsistencia de estatus” se ha agravado en detrimento de la mujer en México y Jalisco, que a igual logro educativo que el varón, como cabeza de familia forma hogares de nivel socioeconómico por debajo del que lo hace el jefe de familia varón, bajo idénticas condiciones de partida en ambos. La llegada del primer hijo, y los subsiguientes que puedan llegar, así como otras transiciones familiares (la vida en pareja y la maternidad), siguen mediando el proceso hacia un mejor logro de estatus ocupacional en la mujer, dando por resultado en el estado de Jalisco la falta de equivalencia entre ingresos económicos y nivel educativo alcanzado.

En el estado se agudizan los cuellos de botella en las transiciones educativas, sobre todo dentro de la educación básica (en el salto de primaria a secundaria), pero más dramáticamente desde la básica a la media superior y de esta última a la superior de tipo universitaria, ex-

pulsando al 15 %, 45 % y 70 % de la población en edad escolar típica en cada transición. Crece la presión sobre las estructuras institucionales de asistencialismo social que genera un contingente cada vez mayor y cualitativamente más radicalizado por acceder a las metas culturalmente instituidas a través de medios socialmente no legítimos, constituido por jóvenes en edad escolar que no estudian ni trabajan ni buscan activamente hacerlo; hasta 2 de cada 10 jóvenes al 2050. En la periferia de este grupo están los que no asisten a la escuela, pero trabajan, en una situación de vulnerabilidad que podría empujarlos a optar por las metas culturalmente instituidas, pero alcanzables bajo medios socialmente no legítimos; al menos 2 de cada 10 jóvenes en esta situación al 2050 de mantenerse la tendencia en Jalisco. En el primer caso la situación es más dramática, pero en ambos se ha mostrado alta la predisposición a reproducir círculos viciosos de exclusión social y pobreza, ante lógicas de ingresos reiterados, de corta duración y baja calidad al mercado laboral y salidas desprotegidas y sin ninguna compensación del mismo.

Movilidad social de los jóvenes en Jalisco. Escenario optimista

Para 2050 el cierre de la brecha de participación laboral entre hombres y mujeres se acompaña de una reducción de la tasa de informalidad laboral en las segundas a la mitad del nivel registrado en 2020, en razón de políticas que han impulsado una ampliación significativa del sector formal de la economía en Jalisco y de programas de promoción de la inserción laboral de la mujer en este. El umbral de la calidad de las condiciones de empleabilidad se eleva para la población ocupada de mujeres y la de jóvenes en México y Jalisco, lo que contribuye a que puedan activar eficazmente mecanismos de prevención y pisos universales de protección ante los riesgos inherentes a cada etapa del curso de vida: pérdida del ingreso económico, desempleo por embarazo, maternidad, enfermedad o discapacidad, y carencias de acceso a la seguridad social, a los servicios de salud de calidad y una previsión social suficiente para la vejez.

Los hogares con solo jefatura de la mujer siguen creciendo, pero el nivel socioeconómico de estos es ahora de medio-alto a alto, en razón de que se redujo la “inconsistencia de estatus” que tres décadas atrás afectaba mayoritariamente a la población ocupada de mujeres, y se revirtió el efecto de la segregación ocupacional por género en el mercado laboral en Jalisco, aumentando los flujos de movilidad ascendente de la fuerza laboral femenina hacia clases ocupacionales de mayor jerarquía

e históricamente de bajas oportunidades de acceso para esta. Además, ha aumentado la oferta de cuidados y la proporción del territorio nacional y estatal con cobertura de servicios públicos de cuidados, estos se encuentran desconcentrados y mejor distribuidos espacialmente entre los diferentes entornos socioeconómicos, contribuyendo a impulsar la movilidad social ascendente de la mujer, en especial de la que ha alcanzado a constituir hogares de niveles socioeconómicos bajos, que es donde mayor impacto positivo ha tenido esta transformación.

Esto ha contribuido a que se reduzca el porcentaje de la población de mujeres que nunca ha participado del mercado laboral y ha abierto oportunidades de inserción laboral digna y plena, con acceso a la seguridad social, la promoción ocupacional ascendente y la posibilidad de contar con un patrimonio activable en la vejez. En virtud de estas condiciones, se advierte el impacto favorable que tiene en las garantías al interés superior de la niñez, así como en los niveles de desarrollo y bienestar infantil, en razón de que las acciones del sistema nacional y estatal de cuidados, conjuntamente con las transformaciones logradas en el ámbito político, laboral, familiar y educativo, han conseguido reducir la carga de exposición infantil, de los jóvenes y la mujer a la violencia de género e intrafamiliar, a la par que lograron aumentar la corresponsabilidad dentro del sector del cuidado no remunerado del hogar. Esto no hubiese sido significativo sin la reforma de los mecanismos de recaudación impositiva y gasto social y el logro de la regulación de la economía de cuidados en el estado y a nivel nacional.

Deja de ser significativo el riesgo de abandono escolar y de salida temprana del mercado laboral que experimentaban las mujeres cuando enfrentaban la transición familiar que supone la unión conyugal o la llegada de un hijo, resultado de la puesta en operación del sistema nacional de cuidados y del SJC, así como del impacto derivado de la disipación del anterior efecto de segregador por género del mercado, que destrabó el cierre social que afectaba a los movimientos de larga distancia de las mujeres en la estructura de clase social. La fuerza laboral y población ocupada de mujeres experimenta ahora enclasmientos en igual magnitud que los hombres más allá de las clases de ocupaciones manuales de baja o nula calificación (servicios personales y domésticos, venta ambulante, ayudantía, entre otras) y no manuales de baja calificación (directivos de nivel medio, enseñanza no universitaria, trabajo de oficina), a las que tradicionalmente estuvo relegada su experiencia de la movilidad social (Solís y Cortés, 2009; Solís, 2012; Ricardi, 2022).

El régimen de historicidad ha conseguido revertir a nivel nacional y en el estado las añejas estructuras de distribución desigual de las cargas de los cuidados, estableciendo la corresponsabilidad obligada en las tareas no remuneradas del espacio privado del hogar, liberando a la mujer de su doble función de proveedoras y cuidadoras. El nivel socioeconómico de los hogares de menores ingresos económicos se eleva y reduce el peso de las desventajas de partida sobre la generación en camino, lo que acorta la brecha de la desigualdad de oportunidades entre los extremos de la estructura social. Se hace menos probable que la transición familiar hacia el primer hijo y subsiguientes tenga un efecto empobrecedor progresivo en las y los jóvenes que buscan constituir un hogar, gracias a los mecanismos estatales de redistribución y prevención de los nuevos riesgos sociales, pero también al haberse vuelto más permeables los saltos entre niveles educativos, reduciendo la probabilidad de ser joven y no estudiar ni trabajar o de haber abandonado el sistema educativo para iniciar inserciones laborales tempranas e inestables, lo que tres décadas atrás constituía la puerta de entrada más directa al bucle de inclusión-exclusión social de esta cohorte generacional más joven.

La división social del trabajo asigna roles no basados en la diferenciación por sexo y ya no se reproducen las lógicas familiaristas a través de la figura del varón proveedor del bienestar social y económico del hogar ni el de la mujer a cargo de las tareas no remuneradas del cuidado; se equilibra la otrora desigual asignación de funciones y distribución de tareas entre ámbitos público-privado, productivo-reproductivo y remunerado-no remunerado.

Futuros inciertos de la juventud de mediados del siglo XXI

Igor Israel González Aguirre

Tensión. Desarticulación entre la información y la participación

Escenario sin acciones gubernamentales

Aumenta la desafección política y la falta de confianza en las instituciones. Esto lleva a una disminución de la participación juvenil en los procesos de toma de decisiones formales y se estrechan los espacios de incidencia juvenil.

La falta de espacios para la participación activa limita la influencia de los jóvenes en la formulación de políticas.

Ampliación de la brecha generacional. Esto traería consigo políticas de juventud desactualizadas y desacopladas de las realidades juveniles.

Escenario con acciones gubernamentales

Se promueven espacios de participación y representación juvenil, y se legitiman los procesos organizativos juveniles autónomos. Con ello es probable que se aumente el compromiso y la confianza en el sistema político en el largo plazo.

Se establecen mecanismos efectivos para canalizar las opiniones y propuestas de los jóvenes en políticas públicas.

Fomento al diálogo intergeneracional que incentive el involucramiento juvenil en la arquitectura de los asuntos públicos (*i. e.*, mediante el fortalecimiento de procesos organizativos autónomos).

Tendencias en la evolución de la estructura urbana e implicaciones para la calidad de vida

David López-García

Escenario tendencial

La tendencia actual de las zonas metropolitanas en Jalisco es tender hacia el monocentrismo. Es decir, cada vez más el principal subcentro de empleo de las zonas metropolitanas tendrá más peso en la jerarquía urbana, concentrando cada vez más empleos y sitios de consumo. La tendencia actual en la ZMG es una paradoja: a pesar de haber visto el surgimiento de nuevos subcentros de empleo, la ZMG tiende hacia una estructura espacial urbana monocéntrica. Aunado a ello, la expansión de los subcentros de empleo se está dando sobre todo hacia el poniente de la metrópoli; el oriente de la zona metropolitana continúa sin poder producir subcentros de empleo de peso en la jerarquía de la región. Esto significa que la población de la zona oriente de la mancha urbana, que tradicionalmente ha mostrado los menores niveles de ingreso y los más altos grados de marginación urbana, continúa perdiendo accesibilidad potencial a las concentraciones de empleo en la ciudad.

Los escenarios tendenciales en la Zona Metropolitana de Puerto Vallarta (ZMPV) y la Zona Metropolitana de Ocotlán (ZMO) son hacia el mantenimiento del *statu quo* en cuanto a su estructura espacial urbana. Ninguna de estas dos zonas metropolitanas ha logrado la aparición de nuevos subcentros de empleo en el periodo estudiado. En el caso de la ZMPV el principal subcentro de empleo continúa fortaleciendo su

posición en la jerarquía urbana, concentrando cada vez más empleos y expandiendo su huella en el espacio urbano. En el caso de la ZMO, la zona metropolitana continúa teniendo una estructura espacial eminentemente monocéntrica, con un solo subcentro de empleo en el centro del municipio de Ocotlán.

En el escenario tendencial las zonas metropolitanas de Jalisco continúan expandiéndose y creciendo su mancha urbana, mientras que los empleos continúan concentrándose en un solo subcentro de empleo. Esto pondrá cada vez más presión sobre el valor del suelo en las áreas más próximas a las principales concentraciones de empleo, forzando a los trabajadores de más bajos ingresos a buscar vivienda en las periferias donde el suelo es más barato. También pondrá cada vez más presión en los patrones de movilidad de los trabajadores; la evolución de la estructura espacial urbana está aumentando cada vez más la distancia física entre los lugares de residencia de los trabajadores y los sitios que concentran los empleos.

Escenario deseable

En el escenario deseable, los actores gubernamentales de los diversos niveles y órdenes de gobierno con incidencia sobre el futuro de las zonas metropolitanas de Jalisco han asumido que el escenario tendencial descrito en el punto anterior es catastrófico. En este escenario deseable, tales actores gubernamentales se han propuesto diseñar e implementar una combinación de políticas públicas (lo que en inglés se conoce como *policy mix*) capaces de incidir en la evolución de estructura espacial urbana para alcanzar mayor equidad en la distribución de la accesibilidad a los empleos. Esta combinación de políticas públicas incluiría, por lo menos, políticas de transporte, políticas de vivienda y políticas de desarrollo económico —todas ellas apoyadas en alguna medida con políticas de uso del suelo—.

En este escenario deseable, las políticas de transporte darían prioridad a conectar los lugares de residencia de los trabajadores con los subcentros de empleo en las zonas metropolitanas. En el caso de la ZMG el trazado actual de las líneas de transporte público masivo falla en conectar los sitios de residencia de los trabajadores con los subcentros de empleo de la zona metropolitana (López-García, 2023b). Lograr esta conexión entre lugares de residencia y subcentros de empleo no es una tarea fácil. El primer paso sería levantar una encuesta origen-destino de las zonas metropolitanas con el nivel de desagregación espacial más

pequeño posible. Esto daría un conocimiento de muy alta resolución de los patrones de movilidad de los trabajadores, identificando sus lugares de residencia (los orígenes de los viajes) y los sitios que concentran la mayor cantidad de empleos en las ciudades (los destinos de los viajes). La información generada por una encuesta origen-destino sería un insumo fundamental para comenzar a orientar la inversión en transporte público masivo hacia conectar las zonas que concentran los orígenes de los viajes con las zonas que concentran los empleos.

Las políticas de vivienda darían prioridad a producir unidades habitacionales de bajo costo, pero sobre todo dignas, al interior o en las cercanías de los subcentros de empleo existentes en las zonas metropolitanas. En este escenario deseable, las agencias gubernamentales con atribuciones para implementar política de vivienda tendrían a la mano una serie de herramientas de política que les permitiría fomentar la producción de vivienda desde diferentes trincheras. Ya sea fomentando la producción privada, la producción por encargo, la autoconstrucción, o produciendo vivienda de forma directa, las agencias gubernamentales tendrían herramientas de política para jugar un papel clave en:

- ▶ La adquisición de suelo que se pueda dedicar para vivienda de bajo costo al interior o en las cercanías de los subcentros de empleo, otorgando la propiedad del suelo ya sea al sector privado o directamente a la población que busca hacerse de una vivienda.
- ▶ Facilitar capital para la producción de vivienda de bajo costo ya sea a través del sector privado o directamente a la población que busca realizar construcción por encargo o autoconstrucción.
- ▶ Facilitar créditos para la adquisición de vivienda al interior o en las cercanías de los subcentros de empleo, no solo a los trabajadores formales, sino también a los trabajadores del sector informal.

Opciones de herramientas de política para la producción de vivienda hay muchas, y todas deben pasar por una discusión detallada de sus pros y contras y su viabilidad dado el entorno ideológico imperante en Jalisco, pero en el escenario deseable los actores gubernamentales desempeñan un papel más fundamental en la producción de vivienda que acerque a los trabajadores con los sitios que concentran los empleos.

Las políticas de desarrollo económico darían prioridad a propiciar la aparición de nuevos subcentros de empleo en las áreas de las zonas metropolitanas que carecen de concentraciones económicas. En el caso

de la ZMG, lo deseable sería tener nuevos subcentros de empleo en el oriente de la zona metropolitana. En el caso de la ZMPV, se necesitan nuevos subcentros de empleo hacia las zonas periféricas de la zona metropolitana. En el caso de la ZMO, lo ideal sería que los otros dos municipios de la zona metropolitana, Poncitlán y Jamay, logaran que sus centros fortalecieran su posición en la jerarquía urbana para comenzar a aparecer como subcentros de empleo en los análisis econométricos. Aquí también es necesario que las agencias gubernamentales con atribuciones para implementar política de desarrollo económico diseñen una mezcla de política (un *policy mix*) que les permita tener una incidencia sobre la economía urbana y sobre la distribución de la actividad económica en el territorio. Opciones de instrumentos de política hay muchas —abarcando desde los más liberales como los instrumentos regulatorios hasta los más intervencionistas como el desarrollo de industrias infantiles—, pero lo importante es comenzar una discusión urgente sobre cuáles son los instrumentos de política adecuados en Jalisco para fomentar el surgimiento de nuevos subcentros de empleo en las zonas metropolitanas.

Escenario catastrófico

Existen dos escenarios catastróficos que se deben evitar a toda costa. La primera catástrofe sería continuar con el escenario tendencial descrito antes. Las zonas metropolitanas de Jalisco tienden hacia estructuras espaciales monocéntricas, lo que trae consigo aspectos negativos que afectarán la calidad de vida de los trabajadores en las zonas metropolitanas. Se debe evitar a toda costa continuar con el escenario tendencial. Hay que tomar acción con urgencia para frenar las inercias monocentristas en las estructuras urbanas de nuestras zonas metropolitanas.

El segundo escenario catastrófico es seguir ignorando la tendencia de las zonas metropolitanas hacia una estructura monocéntrica y sus efectos negativos en la calidad de vida de los trabajadores. Si se sigue ignorando este problema se perderá la oportunidad de diseñar intervenciones de política urbana para contrarrestar las inercias monocentristas. Se necesita visibilizar el problema del grave monocentrismo de nuestras zonas metropolitanas y ser más sensibles a los problemas en la calidad de vida de los trabajadores que se están produciendo por la estructura monocéntrica de las zonas metropolitanas de Jalisco. Seguir ignorando las tendencias monocentristas de Jalisco es una catástrofe en sí misma.

El sector rural. Consideraciones para su futuro

Luz Orieta Rodríguez González

Francisco J. López Ballesteros

Primer escenario. El futuro tendencial del sector rural

Después de tres décadas, el modelo económico y las políticas públicas son ineficientes, no se han podido resolver los problemas de desempleo, ingresos, hambre, salud, pobreza e inseguridad. El sector rural de Jalisco está más polarizado y en gran parte de él es notable el olvido. Las políticas públicas que se han llevado a cabo han favorecido a los grandes productores, a productos de mayor valoración en el mercado y a la agroindustria, impactando así solo a algunas regiones como Altos Sur y Norte, Lagunas, Sur y Sureste, Valles y Centro. El sector turístico ha prosperado en varios municipios a costa del consumo desmedido de los recursos naturales de la zona. Los Gobiernos, apenas hace una década, comenzaron a aplicar políticas restrictivas para la urbanización.

El Gobierno no aplicó estrategias que permitieran la sustitución de los productores, por lo cual el campo tiene problemas de regularización de la tierra y gran parte de él está en manos de medianas y grandes empresas. La innovación tecnológica aplicada al sector rural se ha incorporado; sin embargo, los precios de los alimentos continúan siendo elevados, primero por la escasez de los recursos como agua y suelo, y segundo porque deben comprar las semillas e insumos a empresas extranjeras.

La inversión en infraestructura no ha sido suficiente, lo cual ha acentuado la polarización económica y social en el sector rural.

Segundo escenario. El futuro pesimista del sector rural

Después de tres décadas, el modelo económico y las políticas públicas son nulas para el sector rural; se agudizan los problemas de desempleo, ingresos, hambre, salud, pobreza e inseguridad. El sector rural de Jalisco está más polarizado y abandonado; no hubo inversión en infraestructura de caminos y carreteras, por lo cual acceder a muchas zonas es muy difícil, además, las condiciones de inseguridad y delincuencia en estas generaron un efecto expulsión de la población, la cual migró hacia centros de población mayor o hacia otro país.

Las grandes empresas son las que explotan el campo, pero solo producen productos más rentables, y la sobreexplotación de los suelos hizo que muchas zonas ya no fueran productivas. El sector turístico es el que

ha prosperado en algunos municipios, pero incluso esta actividad está en riesgo por la contaminación y destrucción de los recursos naturales.

Como las condiciones de producción agropecuaria son cada vez más complejas, los precios de los alimentos son más elevados y las condiciones de pobreza y hambre a nivel mundial se agudizan.

Tanto en el escenario pesimista como en el tendencial, la combinación de factores negativos podría generar un estancamiento y declive del sector rural del estado. La falta de apoyos gubernamentales, los impactos del cambio climático, la escasez de recursos hídricos, la desigualdad, hambre y pobreza, el abandono de campo y la inseguridad pueden resultar en una condición desfavorable para los productores agropecuarios e incluso para los otros sectores secundario y terciario, lo cual tendría graves consecuencias para la economía regional y la calidad de vida de la población en estas zonas.

Tercer escenario. El sector rural, un futuro utópico

Los Gobiernos y organismos internacionales han regularizado procesos, y, además, se ha favorecido al sector rural, ya que las políticas protegen las zonas productoras y sus recursos naturales. Se ha priorizado el crecimiento sostenible, y las empresas y productores deben acatar las regulaciones ambientales establecidas. La protección de los recursos naturales no ha puesto en riesgo la actividad agropecuaria, de la que dependen muchas localidades rurales; además esto ha permitido asegurar la provisión de alimentos y ha controlado el incremento en el precio de estos y los temas legales al respecto de las patentes de semillas e insumos para la producción. El Gobierno planteó una estrategia para sustituir a los productores de mayor edad, por lo cual, la producción no estuvo en riesgo.

La inversión en infraestructura de caminos ha permitido que tanto la población como la producción sean más eficientes para trasladarse de un centro a otro.

Los problemas de inseguridad, que antes impactaban a la población en general, han sido controlados.

Desempeño económico 2023-2060. Una propuesta metodológica

Antonio Ruiz Porras

Nancy García Vázquez

Javier Emmanuel Anguiano Pita

Los resultados del análisis de estadística descriptiva para el periodo 2023-2060 sugieren que:

1. Habrá mejoras en el desempeño de las economías nacional y jalisciense.
2. Las mejoras se verán reflejadas en el crecimiento de la producción, de la actividad económica, del empleo formal, y en reducciones en la inflación y en la pobreza estatales.
3. El crecimiento del PIB nacional y estatal, de la actividad económica estatal y, en particular, del empleo formal estatal tenderán a desacelerarse.
4. La tasa de crecimiento del PIB jalisciense será relativamente más volátil que la nacional.
5. El empleo formal será la variable relativamente más estable durante el periodo 2023-2060.

Los resultados del análisis de tendencias y predicciones individuales del periodo 2000-2060 sugieren que:

1. Las variables nacionales y estatales tendrán dinámicas heterogéneas.
2. Las dinámicas de la producción de Jalisco y del país tenderán a divergir gradualmente.
3. Jalisco manifestará cambios en la ocupación, el empleo y en la productividad.
4. La producción y la actividad económica crecerán en mayor medida que el empleo formal.
5. Las dinámicas entre la producción y el empleo formal estatales tenderán a converger gradualmente.
6. El declive de la pobreza estatal será mayor que el crecimiento del empleo formal.
7. La inflación en Guadalajara tenderá a reducirse ligeramente en el largo plazo.

Los resultados del análisis de los pronósticos de largo plazo para Jalisco sugieren que:

1. Todavía habrá ajustes y volatilidad en las dinámicas de crecimiento del PIB jalisciense y del país durante la tercera década del siglo.
2. Las tasas crecimiento de la producción estatales serán consistentemente mayores que las nacionales hasta después del 2030.
3. La producción, la actividad económica y el empleo jaliscienses crecerán consistentemente en el largo plazo.
4. Las variables no necesariamente crecerán de la misma manera.
5. La inflación en Guadalajara tenderá a reducirse pese a la existencia de una alta volatilidad.
6. La pobreza estatal disminuirá y se estabilizará gradualmente tras el impacto de la crisis de la covid-19.

Los pronósticos, por tanto, sugieren que en el largo plazo habrá mejoras en los indicadores de desempeño económico de Jalisco. Estas mejoras serán especialmente evidentes en los indicadores de producción, actividad económica y pobreza. Los incrementos en las tasas de producción y de actividad económica, aunadas al crecimiento del empleo, sugieren que podrían esperarse potenciales incrementos en la productividad de los trabajadores jaliscienses. Dado que las mejoras en la productividad suelen asociarse a incrementos en las retribuciones salariales, la pronosticada disminución de la pobreza por ingresos sería un resultado de las mejoras en la productividad.

Eje 4. Sustentabilidad, población y territorio

Retos hacia un futuro sustentable

Julia Carabias Lillo

En relación con el futuro de la salud del planeta y su impacto en el bienestar de las sociedades, la ciencia ha realizado aportaciones de extrema importancia durante las últimas décadas. Las evaluaciones realizadas por miles de científicos de todo el mundo sobre el cambio climático (como la del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, IPCC, 2023), el estado de la biodiversidad (como la realizada por la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas, IPBES, 2019) y el entendimiento de las sinergias de los problemas globales (como la del

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA, 2021) ofrecen un acervo de información que permite elaborar proyecciones de lo que puede ocurrir ante diferentes escenarios.

Se estima que en 2050 la población de México será de aproximadamente ciento cuarenta y ocho millones de personas (de acuerdo con el Consejo Nacional de Población, Conapo, 2020), de las cuales ciento veinticinco millones vivirán en ciudades. Superar las condiciones de pobreza en las que vive actualmente una gran cantidad de personas (más de cincuenta millones, según el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, Coneval, 2020), atender la demanda de cerca de veinte millones de personas adicionales y de una clase media creciente va a generar una mayor presión sobre los ecosistemas naturales y el ciclo hidrológico. La población urbana, debido a su cantidad, a sus patrones de consumo y dependencia en los servicios ecosistémicos, es la que genera las mayores presiones sobre los ecosistemas.

Existen tres retos que debemos enfrentar de manera impostergable, relacionados con el funcionamiento de la naturaleza: mantener la integridad y funcionamiento de los ecosistemas naturales; preservar el ciclo hidrológico, y recuperar la estabilidad química de la atmósfera para detener el cambio climático.

Aunque se estima que para 2050 la población urbana mexicana representará más del 85 % del total, en números absolutos es probable que haya una cifra similar a la actual de población rural, alrededor de veinte millones de personas. Sin embargo, lo que será muy diferente si las tendencias continúan como están es la calidad de los ecosistemas naturales y la disponibilidad de recursos para atender el desarrollo y la composición de la población rural.

Cumplir con el compromiso del Acuerdo de París de no superar los 2 °C implica que la inflexión en las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) tendrán que ocurrir en 2030 para reducirse a la mitad en 2050 y a 70 % en 2100. Sin embargo, alcanzar la ambición de no rebasar los 1.5 °C implicaba que dicha inflexión ya hubiera ocurrido y que en 2070 se alcanzara una economía neutra en carbono, para lo cual, como señala la Iniciativa Climática Mexicana (ICM, 2021), llevamos un retraso muy importante en el mundo.

El medioambiente. Acciones hoy por un mañana posible

Sergio Graf Montero

Eduardo Santana Castellón

Se estima que para 2050 posiblemente más de 200 millones de personas se verán obligadas a migrar por la degradación ambiental (Organización Internacional para las Migraciones, OIM, 2022). México es actualmente el corredor migratorio humano más grande del mundo (Gobierno de México, 2018).

El sistema de corrientes marítimas del Atlántico norte, que distribuye la humedad, la energía y el calor planetario entre el ártico y el trópico, pudiera colapsar en este siglo, acelerando las transformaciones ambientales climáticas (Ditlevsen, 2023).

Para 2050 pudiera haber más contaminantes plásticos que peces en los océanos, y recién se descubrieron microplásticos suspendidos en las nubes, lo que afectará los procesos de precipitación. Los microplásticos ya están presentes en nuestro sistema sanguíneo (Pauly y Zeller, 2016; Leslie *et al.*, 2022).

El crecimiento poblacional en los últimos años hacia Tlajomulco de Zúñiga y Zapopan ha implicado una fuerte expansión de la superficie urbanizada y en una disminución creciente de la densidad poblacional. De seguir esta tendencia de expansión, en 2050 la mayor parte de la población del AMG se concentrará en los municipios del sur y oriente de la ciudad (Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá, El Salto y Juanacatlán).

De continuar la tasa de motorización, en 2030 habrá alrededor de 4.42 millones de vehículos automotores y en 2050 el total podría ascender a más de 6.36 millones de vehículos.

El futuro de la población: Hacia un nuevo ciclo demográfico

Patricia Noemí Vargas Becerra

Edith Y. Gutiérrez Vázquez

Alejandro I. Canales

El crecimiento natural pasó de casi 1.5 millones de personas entre 1990 y 2000, 1.1 millones en la década del 2010 al 2019, y se proyecta que se reduzca a ochocientos mil en la década actual y a seiscientos mil en la década de 2030, y a solo trescientos cincuenta y dos mil en la década de 2040 a 2050. Es decir que, en estas cinco décadas, el

crecimiento natural de la población se habría reducido en más de 75 por ciento.

El escenario futuro apunta a que la población jalisciense llegará a 9.26 millones (6.71 % de la poblacional mexicana) en 2030. A partir de este año se iniciará una etapa de transición hacia la estabilización del tamaño de la población, que se acompañará del descenso de las tasas de crecimiento, tanto en la república mexicana como en Jalisco. Ante este panorama prospectivo, la población jalisciense llegaría a los 10 millones de habitantes en el año 2050 con una tasa de crecimiento que se acerca al cero (0.15 % anual).

En el 2050, en el AMG residirán más de 6.5 millones de personas (65.1 %). Los municipios de Zapopan, Tlajomulco y Guadalajara concentrarán el 68.4 % de la población.

El despoblamiento continuará en los siguientes veinte años. Al respecto, en el periodo 2030-2050, el 50.4 % (63) de los municipios jaliscienses presentarán tasas de crecimiento negativas, es decir, tendrán descensos de su población. Además, se prevé que el 35.2 % (44) de los municipios presentarán crecimientos poblacionales bajos.

Según las proyecciones demográficas del Conapo, el escenario futuro de la estructura por edades hacia 2050 se caracterizará por la expansión y acumulación de una mayor proporción de población en edades adultas y avanzadas en la parte superior de la pirámide y una edad mediana de la población que alcanzará los 40 años, lo que es evidencia de los avances en la longevidad.

En cuanto a las personas de 18 a 24 años de edad que constituyen una de las poblaciones de interés para la educación superior, se observó que en Jalisco en un periodo de veintitrés años (1970-2003) duplicó su volumen pasando de 408 138 personas en 1970 a más de 816 000 en 1993, y alcanzó su máximo histórico en 2020 (1 058 346 jóvenes), para iniciar una tendencia decreciente. En el año 2024 se estima un monto de 1 049 384. Las proyecciones demográficas plantean un escenario futuro de continuo descenso en este grupo, que pasará a 1 047 521 jóvenes entre los 18 a 24 años en 2030, cifra que descenderá a 977 939 en 2040 y llegará a 891 586 en 2050.

En 2050 tendremos en Jalisco 2.37 millones de adultos de sesenta años y más (23.6%). Sin embargo, será en los albores de 2060 cuando los adultos mayores (sesenta y más) superen en volumen a todos los demás tramos etarios.

Para 2050 la tasa de dependencia de los niños será de 28.3 jóvenes por cada cien adultos entre los 20 a 64 años, en tanto que la dependen-

cia de personas de edad se estima que alcanzará las 29.8 personas de edad por cada cien adultos. En resumen, esta etapa se caracteriza por un marcado descenso de las tasas de dependencia total y un rápido incremento en la proporción de la población en edad laboral.

Para el año 2020 había en promedio 2.03 hijos por mujer y para México 1.99. Esta trayectoria descendente seguirá su curso en los siguientes treinta años, de acuerdo con las proyecciones de población vigentes del Conapo, Jalisco alcanzará para 2050 un promedio de 1.65 hijos por mujer, ligeramente por encima de la tasa del país que llegará a 1.57.

Fecundidad. La cúspide de la tasa de fecundidad de las mujeres de 20 a 24 años refleja que por cada mil mujeres de esa edad habrá 110.21 nacimientos en 2024 y 96.25 en 2050.

Emigración. Sin embargo, a partir de 2020, aun cuando se proyecta un volumen estable de emigrantes, en torno de los 27 000 emigrantes al año, el peso específico de ese flujo tenderá a aumentar sistemáticamente, pasando de representar un 30 % del crecimiento natural en el 2023, a un 40 % en el 2030, 60 % en el 2040, 93 % en el 2047, hasta llegar a superar en más de un 25 % el crecimiento natural en el 2050.

La salud. Desafíos, tendencias y prospectiva

Patricia Noemí Vargas Becerra

Alfredo de Jesús Celis de la Rosa

Prospectiva catastrófica

La tendencia enfrenta varios retos que pueden modificarla e impactarla negativamente, entre ellos hay que destacar los siguientes:

- ▶ Una nueva pandemia
- ▶ Las enfermedades emergentes y las reemergentes
- ▶ La resistencia a los antibióticos
- ▶ El calentamiento global
- ▶ Los cambios en las políticas de salud
- ▶ Crisis en la infraestructura de salud de Jalisco

¿Otra pandemia, para cuándo?

En lo que va del siglo XXI se han declarado dos pandemias: la primera por influenza AH1N1 con inicio probable en México en los meses de febrero a abril de 2009, concluyendo en 2010; y la segunda por la covid-19 cuyos primeros casos se identificaron en China a finales de 2019.

Sin lugar a dudas, en los próximos años o décadas tendremos una o varias pandemias más. Y eso será así porque las condiciones en las cuales surgieron las dos anteriores siguen vigentes: invasión de la población humana a los ecosistemas animales, contacto próximo entre especies animales y sacrificio de estas para consumo humano en condiciones inadecuadas, así como una gran facilidad de movilidad de la población humana que facilita la distribución de nuevos agentes patógenos en el planeta.

El impacto de una nueva pandemia podría describirse con claridad revisando el caso de la covid-19. Aunque ya se habían presentado dos condiciones de alarma producidas por el virus covid, el síndrome respiratorio agudo grave (SARS) y el síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS-CoV), ninguno de los dos llegó a ser considerado de gran riesgo. Por otra parte, la covid-19 es otra historia: a nivel mundial más de 750 millones de casos, muchos de ellos con secuelas multiorgánicas a largo plazo y más de 7 millones de fallecidos (cifra que bien puede ser cercana a los 15 millones). Pero la pandemia también presentó impactos colaterales a otras enfermedades, donde la covid-19 llegó a la primera posición entre las causas de muerte durante 2020 y 2021. Pero, si ponemos un poco de atención en el resto de las causas de muerte, notaremos que tomando en cuenta las estadísticas de los años previos, 2016-2019, las muertes por enfermedad isquémica del corazón, diabetes mellitus, neumonía y enfermedades hipertensivas presentaron incrementos del 32.1 %, 25.6 %, 19.0 % y 45.4 %, respectivamente entre 2019 y 2020, llegando a ser 47.8 % para la enfermedad isquémica, 36.0 % para la neumonía y 52.0 % para enfermedades hipertensivas entre 2019 y 2021. Considerando todas las causas de muerte, descontando las producidas por la covid-19, las defunciones se incrementaron 11.6 % entre 2019 y 2020, y 16.2 % entre 2019 y 2021. Estos excesos en la mortalidad pueden ser atribuidos, sin lugar a dudas, a la pandemia de covid-19. Muchas de estas muertes sin diagnóstico de covid-19 pudieron estar asociadas con la incapacidad de los sistemas de salud de brindar atención, cuando los hospitales generales y de especialidades se orientaron a atender, principalmente, enfermos de covid-19.

Enfermedades emergentes y reemergentes

Así como la influenza AH1N1 y la covid-19 hicieron su aparición imprevisible en este siglo, otras enfermedades, que no alcanzaron la distribución de las dos anteriores, llegaron a nuestro país. Entre ellas podemos

señalar a la viruela símica, la fiebre del Zika y la chikungunya. Estas tres con origen en África, pero que se distribuyeron ampliamente en nuestro continente. El dengue sigue siendo una infección con presencia en nuestro país, que regularmente tiene brotes importantes en Jalisco.

De la fiebre amarilla no se conocen casos en México, pero aún sigue presente en algunos países de Sudamérica y África. Esta enfermedad es sumamente grave, con una letalidad que alcanza el 50 %. La enfermedad se transmite al ser humano por la picadura del mismo mosquito que transmite el dengue (el cual se encuentra ampliamente distribuido en Jalisco). Para esta enfermedad existe una vacuna, que solo se aplica a los viajeros que visitan los países con reportes de casos en América del Sur y en África. El mayor riesgo con esta enfermedad es que en un planeta con gran y rápida movilidad en cualquier momento pudiera llegar un enfermo en estado inicial de la enfermedad que comience una cadena de transmisión.

La resistencia a los antibióticos

El uso inadecuado e indiscriminado de los antibióticos ha generado una gran cantidad de bacterias patógenas resistentes a ellos. Y cuando tratamos el tema de los antibióticos no solo nos referimos a los utilizados para el tratamiento de las enfermedades de los humanos. Muchos antibióticos también se utilizan en la cría de varias especies animales destinadas al consumo humano. Especies animales que comparten con nosotros varias bacterias que nos pudieran enfermar, como es el caso de los agentes de la tuberculosis.

La gran preocupación de la resistencia a los antibióticos surge cuando uno se da cuenta de que en los últimos años el número de bacterias con resistencia a los antibióticos más utilizados se está incrementando, pero que aún no se han desarrollado nuevos antibióticos que puedan suplir a los que han perdido su efectividad.

A diferencia de otras regiones, en México (en general) y en Jalisco (en particular) aún se consumen innecesariamente grandes cantidades de antibióticos que no ayudan a tratar las enfermedades, pero que sí incrementan el número de bacterias resistentes a esos antibióticos.

El cambio climático

El cambio climático se considera por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y por la Organización Panamericana de la Salud (OPS/1) como el mayor riesgo para la salud mundial en este siglo. El cambio climático

impacta a la salud por diferentes mecanismos, entre los que se encuentran los siguientes:

- ▶ Incremento en la temperatura
- ▶ Sequías
- ▶ Tormentas anormalmente intensas
- ▶ Incremento en el nivel del mar
- ▶ Incremento en las enfermedades de las vías respiratorias
- ▶ Incremento en la frecuencia de las enfermedades transmitidas por vectores
- ▶ Inseguridad alimentaria y desnutrición
- ▶ Desplazamientos forzados de la población

Los cambios en las políticas de salud

Muchos cambios en las políticas de salud exponen a la población a diversos riesgos. Particularmente cuando los cambios cancelan estructuras e instituciones sanitarias sin que al mismo tiempo se establezcan aquellas que las sustituirán. De esta manera, siempre existe el riesgo de que la población quede sin cobertura cuando desde la política se cancela un programa que, en ese momento, pierde su afiliación a una institución de salud.

Crisis en la infraestructura de salud de Jalisco

Una crisis de esta naturaleza podría incluir algunas, o todas, de las siguientes causas:

- ▶ Hospitales y clínicas con sobrecarga de trabajo y en condiciones de deterioro, lo que compromete la cobertura y la calidad del cuidado y la atención.
- ▶ Desigualdad en el acceso a la salud, donde el acceso a servicios de salud de calidad es limitado, especialmente para las comunidades marginadas. Esto amplifica las disparidades en salud entre diferentes grupos poblacionales.
- ▶ Política de salud reactiva, donde las políticas, los programas y las acciones específicas de salud serían reactivas en lugar de proactivas.
- ▶ Desconfianza pública. La falta de transparencia y de participación ciudadana en la toma de decisiones conduciría a una desconfianza generalizada en las instituciones de salud y el Gobierno.
- ▶ Contaminación y degradación ambiental. La carencia de políticas de sostenibilidad efectivas resultaría en altos niveles de conta-

minación y deterioro ambiental, lo que contribuiría a una serie de problemas de salud, incluyendo enfermedades respiratorias y cáncer.

- ▶ Desempleo y precariedad en el sector salud. La falta de oportunidades y la precariedad laboral en el sector salud pudieran desalentar a los profesionales y futuros estudiantes de entrar en campos relacionados con la salud, lo que agrava aún más la crisis de falta de recursos humanos para el cuidado y atención de la salud-enfermedad.
- ▶ Desintegración de la atención primaria. El enfoque en el tratamiento en lugar de la prevención llevaría a la desintegración de la atención primaria, haciendo que los servicios de salud sean caros y menos accesibles.
- ▶ Fuga de cerebros. Ante la falta de oportunidades y el deterioro del sistema, muchos profesionales de la salud altamente capacitados podrían emigrar a otros países o estados en busca de mejores condiciones laborales.
- ▶ Aumento del gasto en salud. El sistema de salud podría ser insosteniblemente caro debido al aumento de enfermedades crónicas y la falta de medidas preventivas. Esto llevaría a un ciclo de endeudamiento que perpetuaría la crisis.

Prospectiva optimista

A pesar de todos los problemas que enfrenta la población para conservar su salud, de alguna manera siempre ha encontrado la manera de mejorar, aunque quizá no en la magnitud que se quisiera. Por ejemplo, la esperanza de vida se ha incrementado sustancialmente desde principios del siglo XX a la fecha (excepción hecha por estos años de pandemia por covid-19), y la mortalidad infantil también ha disminuido, aunque aún no se alcanzan los indicadores recomendados internacionalmente. Definitivamente, la resiliencia de la población es sorprendente, aunque todavía existen muchos espacios de oportunidad para mejorar la salud poblacional. Los siguientes se listan entre los determinantes sociales de la salud (OPS/2):

- ▶ Afiliación a un sistema de salud o seguridad social
- ▶ Recursos en instituciones públicas para la atención en salud
- ▶ Escolaridad
- ▶ Pobreza

Afiliación a un sistema de atención de salud

Para alcanzar un nivel de salud óptimo y uniforme de la población es necesario que esta tenga acceso a un sistema de atención de salud o seguridad social por derecho propio y que no dependa de instituciones asistenciales. En otras palabras, que la población tenga cobertura universal de los servicios de salud, ya sea que esté inscrita como asegurada o derechohabiente en una institución de seguridad social o que por sus propios medios económicos tenga acceso a atención médica privada de buen nivel.

Recursos en instituciones públicas para la atención de la salud

Si bien el incremento en la cobertura de los servicios de salud a la población es importante, no lo es menos la disponibilidad de recursos destinados para la atención de la población en esas instituciones públicas destinadas a la atención de salud. Estos recursos siempre se han reportado por debajo de las recomendaciones internacionales. Por ejemplo, el número de médicos en 2019 fue de 179.4 en 100 000 habitantes, por debajo de la recomendación de la OMS de 200 a 300 en 100 000 habitantes. El número de enfermeras también se encuentra por debajo de lo óptimo, ya que se considera que debería haber de 2 a 3 por cada médico, cuando en Jalisco solo se reportan 1.4 por cada médico. El número de odontólogos, que en Jalisco fue de 7.6 en 100 000 habitantes durante 2019, también se encuentra por debajo de lo recomendado de 20 en 100 000 habitantes. En cuanto a los recursos materiales, la OMS recomienda que existan entre 250 y 400 camas censables por cada 100 000 habitantes, cuando en Jalisco solo se reportaban 78.4 camas censables en 2019. El número de consultorios y quirófanos se ha mantenido más o menos constante, mientras que el número de salas de expulsión ha disminuido sustancialmente.

Definitivamente, para que un incremento en la cobertura de los servicios de salud en Jalisco tenga un impacto en la salud de la población, es necesario que se acompañe de un aumento en los recursos necesario, para brindar una atención de calidad.

Escolaridad

La escolaridad de la población en Jalisco aún tiene mucho espacio para mejorar. Según el Censo General de Población y Vivienda de 2020, solo el 70.4 % de los habitantes de 15 años o más de este estado cuentan con estudios de secundaria completa o superiores. En otras palabras, 3 de cada 10 habitantes de 15 años o más no cuentan con la educación básica.

Pobreza

Según datos del Coneval el nivel de pobreza en Jalisco se encuentra por arriba del 30 % entre 2010 y 2020 (37.05 % en 2010, 34.78 % en 2015 y 32.59 % en 2020). Si bien el nivel de pobreza disminuyó en esos años, la verdad es que ese porcentaje de la población es muy alto. De hecho, nadie debería estar en esa categoría.

Impacto de mejorar el nivel de estos cuatro indicadores

En los próximos veinticinco años será muy importante mejorar el nivel de estos cuatro indicadores, de tal manera que, cuando la población en 2050 disponga de una cobertura universal de seguridad social y tenga acceso a servicios de salud que cuenten con recursos suficientes para atender a sus derechohabientes, el total de su población mayor de 18 años cuente con educación media superior y formación para el trabajo y nadie se encuentre en el nivel de pobreza, la salud de la población recibirá el impacto positivo de estos beneficios. Seguramente teniendo un panorama de morbilidad y de mortalidad donde seguirán predominando las enfermedades crónico-degenerativas, la esperanza de vida superará los 80 años proyectados y la mortalidad infantil se reportará por debajo de 4.8 en 1 000 nacimientos.

Un ecosistema de salud integral

Es vital que Jalisco adopte un enfoque de “ecosistema de salud”, donde los problemas compartidos se resuelven en colaboración entre ciudadanos, instituciones académicas, organizaciones de salud y el Gobierno, destacando las siguientes cualidades del mismo:

- ▶ Participación ciudadana y transparencia. Los ciudadanos participen activamente en la toma de decisiones sobre políticas de salud y bienestar, a través de reuniones virtuales y presupuestos transparentes, que fomenten un ambiente de colaboración y confianza.
- ▶ Ciudades inteligentes y comunidades saludables. Donde la tecnología se utilice para monitorear y mejorar el entorno de salud, los espacios públicos estén diseñados para fomentar la actividad física y las áreas urbanas sean entornos ecológicamente sostenibles que promuevan la salud.
- ▶ Innovación y emprendimiento en salud. Las universidades y centros de investigación serían núcleos de innovación en salud, donde los estudiantes y profesionales de la salud sean incentivados para

crear soluciones empresariales que aborden desafíos locales y globales en salud.

- ▶ **Tecnología y humanización en la atención médica.** La tecnología se encargaría de las rutinas, liberando a los profesionales de la salud para que puedan ofrecer un cuidado más empático y centrado en el paciente. Los médicos actuarían como mentores más que como autoridades, trabajando en colaboración con los pacientes para encontrar las mejores estrategias de vida y tratamiento.
- ▶ **Economía compartida y bienestar.** Se promovería una economía compartida con un enfoque en la salud y el bienestar. Los ciudadanos participarían activamente en el voluntariado y las empresas recibirían incentivos para involucrarse en iniciativas de salud comunitaria.
- ▶ **Educación para la salud y el bienestar.** Las instituciones educativas integrarían la salud y el bienestar como parte central de su currícula. Los estudiantes serían formados no solo en materias académicas, sino también en cómo llevar un estilo de vida saludable y cómo contribuir al bienestar de sus comunidades.
- ▶ **Prevención y rehabilitación.** Las políticas de salud se enfocarían más en la prevención y rehabilitación que en el tratamiento de enfermedades. Esto reduciría significativamente la cantidad de días por enfermedad y aumenta la calidad de vida de la población.

Al incorporar estas dimensiones, Jalisco podría posicionarse como un líder en la implementación de un modelo de salud y bienestar integral, resiliente y centrado en el ser humano para el año 2050.

Eje 5. Ciencia, tecnología e innovación

La política de ciencia y tecnología en el futuro de México. La agenda pendiente

Enrique Cabrero Mendoza

Escenario 1. Estancamiento e integración gradual de México al grupo de países de “bajo aprendizaje”

La “inercia pasiva” se impone en este escenario. No se intenta o no se logra generar una acción pública articulada en pro del conocimiento y la innovación como elementos estratégicos del futuro nacional. Esta situación se caracteriza por la desconexión entre el sector académico,

empresarial, gubernamental y social; es decir, por la inexistencia de una triple o cuádruple hélice para la construcción de sistemas regionales y nacional de innovación. Esta desconexión entre actores clave del sector genera una ausencia de proyecto conjunto derivada de una acción pública de muy baja intensidad; es decir, de una ausencia de agenda de políticas públicas robustas en el sector. En dicho escenario el país continuaría con un crecimiento mediocre por unos años, para ser arrastrado paulatinamente y de manera definitiva al bloque de países dependientes en tecnología y conocimiento, y poco a poco —incluso en el marco del T-MEC— ir perdiendo el flujo de inversiones extranjeras ante la ausencia de una política pública claramente proactiva de ciencia, tecnología e innovación (CTI). Las inversiones extranjeras cada vez en más sectores requieren localizarse en países que propicien la innovación y el cambio tecnológico, dado que el atractivo por la mano de obra calificada y barata desaparece, los procesos automatizados se imponen. En este escenario México quedaría en el largo plazo claramente marginado de la sociedad y economía basadas en el conocimiento. Pasaría al bloque de países irrelevantes, en términos de Harari (2019).

Escenario 2. Capacidad reactiva e integración parcial de México al grupo de países emergentes de aprendizaje medio

En este escenario surgen algunos grupos gubernamentales, empresariales, académicos y sociales que consideran muy importante el tránsito del país hacia una economía y sociedad basadas en el conocimiento. Algunos de estos liderazgos se convierten en promotores de políticas públicas impulsoras de CTI, se generan, además, algunas redes de cooperación, en algunos sectores de actividad o en algunas regiones del país. Esto lleva a detonar una acción pública de intensidad media, una agenda de políticas públicas en el sector que, si bien es fragmentada, al menos va construyendo una visión de futuro y algunas estrategias para la inserción en la nueva dinámica mundial. En un escenario de este tipo, pueden surgir proyectos regionales de innovación y gestión del conocimiento en algunas entidades federativas, y estas podrán ir encontrando una agenda de políticas a nivel estatal que induzcan acciones concertadas en materia de formación de capital humano, de fomento a la investigación, de innovación empresarial e incluso de vinculación con algunas regiones fuera del país y con estrecha colaboración en algunos sectores de actividad. Un escenario como este permitiría una incorporación lenta y posiblemente tardía en algunos sectores, pero al menos posicionaría

al país poco a poco —aunque de una manera frágil— en ciertos nichos del conocimiento y la innovación. La posibilidad es que las regiones y sectores que mostraran dinamismo y políticas públicas de promoción y cooperación entre actores e instituciones puedan convertirse en motores para la transición. En síntesis, se trata de un escenario de avance desarticulado, que genera más desequilibrios regionales en ciertos momentos, pero que permite una dinámica de *catching up* que en algunos sectores permita alcanzar o mantenerse en una dinámica sintonizada con los avances internacionales. Cabe pensar que el ritmo del T-MEC —particularmente el contexto de *nearshoring*— podría dar espacios de acomodo y oportunidades en un escenario como este, pero, sin duda, las iniciativas y revaloración de la CTI deberá ser un ingrediente activo y promovido por diversos grupos de interés en el tema y por algunos Gobiernos subnacionales.

Escenario 3. Visión de futuro y construcción de un proyecto nacional y de las regiones que permita a México la inserción en el grupo de países emergentes exitosos

En este escenario México logra aprovechar las mayores ventajas que ofrece a los países emergentes el contexto mundial de la sociedad y economía basadas en el conocimiento. Una condición necesaria para esto es lograr un acuerdo nacional para avanzar los próximos veinte o treinta años hacia la construcción de un país plenamente inserto en la nueva dinámica mundial del conocimiento y la innovación. Un acuerdo nacional de esta naturaleza genera una acción pública de alta intensidad que permite institucionalizar y dar continuidad a una agenda de políticas públicas en CTI en las próximas décadas. Así sucedió en Corea del Sur, Finlandia y otros países emergentes. La innovación forma parte paulatinamente de la cultura empresarial, gubernamental y social. El sector académico entiende la importancia de la colaboración con el sector productivo y promueve sistemas renovados de enseñanza-aprendizaje introduciendo un cambio institucional importante en universidades, centros de investigación e institutos de capacitación. El sector empresarial entra de lleno a la investigación y desarrollo tecnológico y se vincula intensamente con el mundo científico y académico. El sector gubernamental preocupado por introducir innovación pública en la hechura de políticas públicas y posiciona a las políticas de CTI como prioridad nacional bajo un diseño institucional que permita la continuidad y estabilidad de las políticas. Por último, el sector social valora la innovación y el conocimiento como

parte sustancial del futuro inmediato que permitirá el progreso social y la mejora en los niveles de bienestar, incluso promueve el concepto de “ciencia ciudadana” que implica el involucramiento de la ciudadanía en la gestión colectiva del conocimiento.

Es evidente que lo anterior es solo un breve esbozo de los tres escenarios que se proponen para el análisis prospectivo del sector de CTI. Se omite la descripción de muchos procesos complejos asociados con cada uno de ellos, se trata de una sobresimplificación para fines de exposición; se busca generar un proceso heurístico más que una precisión prospectiva de carácter técnico. Se debe recordar que la utilidad de la prospectiva es la reflexión acerca del futuro, no la precisión de los escenarios imaginados. Se propone una representación visual de la posición que México ocuparía dependiendo de cada escenario. Las variables que se toman en cuenta son la inversión en CTI (gasto en investigación científica y desarrollo experimental, Gide, como proporción del PIB), el esfuerzo en formación de capital humano altamente calificado (gasto en educación terciaria) y el grado de inserción a la economía basada en el conocimiento (flujo neto de inversión extranjera directa). Como se puede ver en [el artículo completo, el rubro] “México 1” hay un claro estancamiento y alejamiento de la dinámica mundial, es incluso un retroceso de la situación actual debido a la inercia pasiva; en [el artículo completo, el rubro] “México 2” hay un avance que permite flotar marginalmente en el conjunto de países emergentes de aprendizaje medio, aunque con baja presencia; y en [el rubro] “México 3” se logra un posicionamiento interesante como país emergente en un proceso de integración paulatina, y es de pensarse acelerada, a la dinámica del conocimiento y la innovación.

Desafíos, escenarios y trayectorias de la innovación

Claudia Díaz

Escenario pesimista

El Gobierno federal ha estado dominado por el partido que llegó al poder desde el 2018, por lo que su visión de la economía y la CTI ha prevalecido ya por treinta y dos años. La innovación tecnológica ha dado paso a la innovación para el beneficio social y se ha priorizado, como mecanismo ideológico, la relevancia de los saberes ancestrales y la crítica al conocimiento experto. En el ámbito estatal Jalisco estuvo gobernado por este partido del 2024 al 2032, la alternancia siguió en los dos sexenios siguientes, del 2038 al 2050, pero las bases institucionales que se cons-

truyeron para la CTI se fragilizaron intensamente, por lo que hubo una enorme migración de las empresas de alta tecnología tanto mexicanas como transnacionales. Esto ocurrió a pesar de los efectos positivos del *nearshoring* que iniciaron a mediados del 2023, pero que se diluyeron por la creciente incertidumbre para la inversión extranjera directa (IED), la multiplicación de la extorsión, la inseguridad con la consecuente violencia rampante y el acoso gubernamental al sector privado.

A partir de mayo del 2023 entró en vigor una nueva ley para regular las actividades de la CTI, la Ley General de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, la cual ha regulado desde entonces estas actividades sin modificaciones. Esa ley excluyó a los académicos, científicos e investigadores del país de la participación para la toma de decisiones y la definición de la política en la materia. Por otro lado, incluyó a la Secretaría de Marina y a la Secretaría de la Defensa Nacional. Asimismo, desde la aprobación de esa ley, la innovación tecnológica y el emprendimiento desaparecieron como objeto de interés en los asuntos públicos.

Uno de los cambios que afectó la tendencia incremental de la capacidad de innovación en Jalisco, medida por el número de solicitudes de patentes, fue la determinación de que el nuevo Consejo Nacional de Humanidades, Ciencia y Tecnología (Conahcyt) sería copropietario de las patentes donde hubiera recursos públicos. Esta situación generó un enorme retraso administrativo y una declinación del 70 % en el número de solicitudes del estado, ya que la nueva ley estatal de CTI de Jalisco se hizo a imagen y semejanza de la federal, aun cuando hubo ajustes de los Gobiernos posteriores. Otro impacto relevante en Jalisco, a partir de los cambios a las leyes, fue el incremento de la migración de personal altamente calificado. Los investigadores del Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y el Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco (Ciatej), así como los del Centro de Investigación y Estudios Avanzados (Cinvestav) se convirtieron en servidores públicos por lo que, además de amplios recortes al personal, el trabajo de los pocos que quedaron se orientó a justificar la pertinencia de las decisiones gubernamentales en los dos ámbitos de gobierno. Adicionalmente, los ingenieros y científicos encontraron enormes oportunidades en el extranjero a través de las empresas multinacionales que estaban en Jalisco, y cuando la mayoría de estas decidió cambiar sus instalaciones, buena parte de ellos se fueron como personal de la empresa u obtuvieron otras oportunidades. Esta situación no se ha podido revertir y se calcula que llevará al menos

una década más volver a una situación similar a la que había en CTI en el 2024, cuando Jalisco encabezaba iniciativas como la Ciudad Creativa Digital (CCD).

En este contexto, las últimas iniciativas impulsadas se convirtieron en elefantes blancos o desaparecieron. La infraestructura creada para la CCD se convirtió en un espacio para el partido político dominante, y otra parte está orientado a hacer tianguis permanentes con muestras de artesanías del estado de Jalisco y de otros lugares representativos del país. La falta de mantenimiento ha llevado a que los edificios estén muy deteriorados, sin embargo, es un área visitada por turistas nacionales y extranjeros. Asimismo, desapareció el hub biotecnológico por falta de financiamiento e interés de los Gobiernos posteriores, y de los Centros Regionales de Innovación solo queda el que está en la ZMG auspiciado con recursos de la Universidad de Guadalajara. El único programa que permaneció fue la Plataforma de Innovación Abierta, que se transformó en la Plataforma de Innovación Social Abierta para la Pobreza, que se convirtió a su vez en un espacio de capacitación extracurricular, similar al programa Pilares del sexenio 2018-2024 en la Ciudad de México. Este programa se ha replicado a nivel nacional.

Otros organismos, que en su tiempo habían sido eje de la CTI en Jalisco, desaparecieron, ya que del 2024 al 2038 hubo una reducción de recursos en la administración pública federal y en la estatal para estas actividades, porque no se consideraron esenciales. Algunos de ellos fueron el Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (Coecytjal) y el Fondo Jalisco de Fomento Empresarial (Fojal), que habían sido claves para impulsar la innovación tecnológica y el emprendimiento innovador.

El Gobierno estatal consideró que sus actividades podrían ser asumidas por la Secretaría, ya que se duplicaban funciones, y el financiamiento a empresas privadas se consideró que estaba fuera del enfoque impulsado por las leyes de CTI, tanto federales como estatales. Los nuevos Gobiernos trataron de revertir esta situación, pero no lograron la mayoría en el Congreso, por lo que solo pudieron hacer algunas adhesiones a la ley estatal para empezar la reconstrucción del sistema de CTI en el estado.

El enfoque de la política para la CTI, en concordancia con el federal y en contraposición a la trayectoria de la política jalisciense para la innovación, se centralizó y, por lo tanto, concentró la toma de decisiones. Las regiones de Jalisco fuera de la ZMG quedaron desprotegidas nuevamente por la falta de recursos para actividades de investigación y

desarrollo tecnológico, la migración general (que incluía también a los recursos humanos altamente calificados) y la delincuencia organizada. Adicionalmente, los programas e instrumentos se centraron en fortalecer la oferta como ocurría en la década de los setenta y ochenta en el país, y en el mundo en los cincuenta y sesenta (Martin, 2012; Dutrénit y Natera, 2017), por lo que hubo un enorme retroceso, ya que, además, se estrecharon los programas federales y estatales de becas a estudiantes de posgrado y a investigadores de alto nivel. La Universidad de Guadalajara, que es la institución estatal más grande en capacidades de ciencia y desarrollo tecnológico, ha incrementado el número de profesores de asignatura hasta un 85 % de su plantilla por la migración y reducción sistemática de su presupuesto. Los investigadores, científicos y tecnólogos desatienden sus actividades docentes porque trabajan fuera de la institución para complementar sus ingresos, esta situación ha impactado también la solicitud de patentes por parte de la universidad.

Los resultados de la CTI, al concluir el periodo de gobierno al 2050, son muy pobres. La situación no se ha podido revertir. En el 2023 Jalisco tenía el quinto lugar en competitividad respecto de otros estados, en el 2050 cayó por abajo del nivel que tenía en el 2012, cuando estaba en la posición trece, llegando hasta el lugar quince. Esto ocurrió porque los recursos se redujeron todavía más cuando en el 2028 vuelve a ganar la oposición al partido en el gobierno y la fragilización de los programas, incentivos y condiciones para el desarrollo económico y la innovación. Como consecuencia de esto, el acceso de la población de Jalisco a instituciones de salud llegó a ser la más baja de la historia reciente, ya que solo un 25 % de los habitantes del estado tenía acceso, lo que afectó principalmente a las regiones más pobres del estado. A partir del 2050, el nuevo Gobierno está tratando de revertir en alguna medida este pobre desempeño que ha tenido consecuencias en el ámbito educativo, en la desigualdad, en el acceso a la salud, en la falta de cumplimiento de los acuerdos para la sustentabilidad ambiental, entre otros, pero no será una tarea fácil.

Escenario tendencial

En el 2023 se aprobó una nueva ley de ciencia y tecnología que cambió el conjunto de regulaciones y actores que participaban en la CTI, la Ley General de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación (LGHCTI). Este cambio llevó a una centralización y concentración en la toma de decisiones, así como a la desaparición de los programas e incentivos

orientados a impulsar la innovación tecnológica, y la vinculación entre universidad, empresa, sociedad y Gobierno. Sin embargo, Jalisco ha logrado mantener su propia ley, en donde la innovación tecnológica se ha venido impulsando desde el 2001 con un conjunto de organismos encabezados por la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología (SICyT), el Coecytjal, el Fojal, entre otros. La reducción de recursos económicos y programas de nivel federal (como el Programa de Estímulos a la Innovación y el Fondo Mixto Jalisco) tuvieron repercusiones importantes entre el 2024 y el 2030. Sin embargo, tanto los gobernadores que encabezaron el sector del 2024 al 2050 como los encargados de impulsar la CTI negociaron con las empresas del estado y buscaron fondos internacionales para mantener las metas y programas que impulsaban en Jalisco sectores como las industrias creativas digitales, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), la biotecnología, la salud y la industria agroalimentaria, entre las más importantes.

Los Centros Regionales de Innovación (CRI) han seguido operando con resultados contrastantes. En algunas regiones —como los Altos de Jalisco— los CRI han tenido una incidencia importante para promover innovaciones incrementales (de proceso y de producto), así como los apoyos para capacitar a las micro y pequeñas empresas en las funciones administrativas básicas. El hub biotecnológico ha llevado más tiempo en desarrollarse por la falta de recursos, ya que a diferencia de las TIC y las industrias creativas digitales se requiere mayor infraestructura y recursos económicos. Sin embargo, se cuenta con mayores capacidades e investigadores orientados hacia la biotecnología tanto de la salud como del sector agroalimentario, lo que ha permitido consolidar estas industrias.

La CCD requirió más tiempo e inversión que el planteado en el plan maestro inicial y en los ajustes posteriores, además de que el apoyo federal desapareció, lo que obligó también a buscar fondos alternativos. Su operación a máxima capacidad se logró hasta el 2030, pero la principal fortaleza del proceso fue que el Gobierno estatal persistió en el mismo, a pesar de los cambios en el partido gobernante. Las variaciones en las condiciones originales llevó a ajustar su visión al 2050; sin embargo, ha habido retrasos y aunque con toda claridad Jalisco es “líder en producción creativa y digital, audiovisual, multimedia, animación y otras tecnologías digitales, de software y servicios de comunicación”, los altibajos económicos del país han impedido que logre por completo su visión en donde se establece que será líder a nivel de América Latina “en la pro-

ducción de contenido audiovisual, desarrollo tecnológico e innovación”. El Gobierno estatal sigue haciendo una difusión intensa de la CCD a nivel internacional con misiones sistemáticas para atraer inversiones e incrementar las exportaciones sobre contenido digital. No obstante, y a pesar de los esfuerzos, el talento humano de alto nivel sigue siendo un cuello de botella y otra de las causas que explica los retrasos en el logro de las metas de largo plazo. Aun cuando se ha formado recurso de alto nivel, las empresas transnacionales se han convertido en una puerta de salida que se lleva a los más capaces a otros lados del mundo (Aboites y Díaz, 2018; Delgado Wise *et al.*, 2021).

El Gobierno estatal ha sido muy hábil para enfrentar el contexto adverso que se generó a nivel federal para la innovación tecnológica. A pesar de la supresión de programas como el Programa de Estimulos a la Innovación (PEI) y el Fondo Mixto (FOMIX), que tuvieron un fuerte impacto en el acceso a recursos económicos para la innovación y el desarrollo tecnológico del estado; y de la reducción de recursos para la CTI por la pandemia generada por la covid-19, a partir del 2030 se obtuvieron recursos internacionales y se incrementó la participación del sector privado en el financiamiento a la CTI. De esta manera, y a pesar de los embates económicos globales, Jalisco destina a partir del 2050 el 2 % del producto estatal a la CTI, cifra que hasta ahora no ha sido equiparada por otra entidad en el país. Esto es un gran logro, ya que en el 2001 Jalisco destinaba solamente el 0.07 % a la CTI, lo que implica un gran esfuerzo y enorme compromiso tanto del Gobierno como del sector empresarial que también ha incrementado su participación en el gasto. El estado continúa como líder nacional en solicitudes de patentes. El número de miembros del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII) que tiene lo posicionan solo por detrás de la UNAM, lo que es un valioso resultado, aunque sigue persistiendo la desarticulación entre las vocaciones regionales y las especialidades de los investigadores. El principal problema con el sistemático incremento en el número de egresados de posgrado es la falta de espacios en el mercado de trabajo tanto en el sector público, en las universidades y centros de investigación como en las empresas, por lo que se ha generado un problema de precarización laboral relevante que todavía no tiene solución.

El habilitamiento, desarrollo y capacidades en la CCD y el hub biotecnológico han atraído un mayor número de empresas transnacionales al estado, lo que ha producido un fenómeno que se avizoraba ya en el 2023, pero que lentamente se ha profundizado en los últimos años: la

movilidad del personal altamente calificado acompañado de la alta demanda de talento especializado y, al mismo tiempo, la precarización en los empleos de los egresados de posgrado que permanecen en el estado, al no abrirse un mayor número de oportunidades y concentrarse principalmente en las áreas de sociales y humanidades como parte de los incentivos federales como el SNII y las becas del Conahcyt que siguen centralizados.

La falta de impacto de los resultados derivados de la CTI sigue siendo un problema que se origina desde los primeros programas que diseñó el gobierno estatal para alentar la innovación en la industria del software. Si bien la competitividad de Jalisco está desde hace cinco años en el tercer lugar nacional, no logra sobrepasar a Nuevo León y a la Ciudad de México, cuya dinámica económica y competitividad empresarial tiene más arraigo. Sin embargo, los efectos de las mayores capacidades en la educación y en la reducción de la desigualdad siguen prevaleciendo.

El enfoque de la política en las últimas tres décadas retoma planteamientos generales de los nuevos enfoques internacionales para el diseño de la política de CTI, aunque se integran principalmente las etiquetas, y recomendaciones generales de los organismos internacionales como la OCDE, el Banco Mundial (BM), la Unesco, entre otros. Esta situación ha persistido los últimos treinta años y ha sido un obstáculo para diseñar e implementar una política que emerja de una visión crítica del propio alcance de los programas que operan y sus debilidades, y menos preocupada por seguir los estándares internacionales.

La política de CTI parte de la innovación social, la sustentabilidad como bandera, la generación de beneficios sociales como dicta la norma internacional y lo políticamente correcto, pero en realidad se sigue orientando a la innovación tecnológica, lo que ha permitido un importante fortalecimiento de la economía. Además del incremento de la movilidad del talento jalisciense, y el impacto relativo en diversas áreas de la vida social, el principal problema que arrastra la política de CTI en el estado es que no ha transitado a un enfoque transicional (Grillitsch *et al.*, 2019). Un enfoque transicional requiere articular y alinear las capacidades del estado, y comprometer a las diversas secretarías a cambiar las condiciones institucionales para que la CTI pueda tener el impacto deseado en la salud, en la educación, en la sustentabilidad, la desigualdad y otras áreas. Sin embargo, una política de esta naturaleza requiere considerar a la CTI una actividad transversal a tales ámbitos, además de definir políticas, regulaciones y marcos institucionales que

permitan la articulación de capacidades para el logro de objetivos. Esta compleja tarea requiere también crear capacidades de diseño institucional que impulsen estas actividades más allá de la voluntad de los Gobiernos, secretarios, coordinadores y directores de cada periodo. Es un reto posible y deseable para los próximos años.

Escenario deseable

En el 2024, después de que la Suprema Corte de Justicia declaró inconstitucional la Ley General de Humanidades, Ciencias, Tecnologías e Innovación, el Gobierno federal organizó una comisión del más alto nivel para realizar un diagnóstico de la CTI en México y su participación en el mundo. Se evaluaron las mejores prácticas, casos de éxito y fracaso, políticas, instrumentos y programas en el mundo. Adicionalmente se hizo un diagnóstico preciso y detallado del desempeño del país en la materia desde la creación del Conacyt en 1970, así como de los principales ámbitos de la vida pública en donde la CTI podía ser definitoria en su resolución. Bajo un esquema de amplia participación con expertos, así como la participación de la sociedad, el Gobierno y el sector privado, se definió una nueva ley de CTI en donde el Gobierno se comprometió a incrementar los recursos económicos, realizar un rediseño institucional, renovar los programas e incentivos para alentar la participación del sector privado y también resolver los acuciantes problemas públicos.

La reforma fiscal realizada por el Gobierno federal en el 2024 permitió orientar mayores recursos a la CTI de manera que se impulsara un verdadero federalismo que apoyara a los estados más débiles en el desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas. El viejo SNII se reconfiguró para evitar las malas prácticas y el productivismo disociado de los temas de relevancia nacional, orientando mayores incentivos hacia los estados más pobres del país y en las áreas de conocimiento asociadas con las vocaciones regionales. Lo mismo sucedió con las becas de posgrado.

En los estados, alentados por este compromiso federal y las nuevas estructuras de participación, monitoreo y adaptación continua de los programas e incentivos para la CTI, se hicieron los cambios correspondientes. En Jalisco, desde el 2024 opera la Agencia para el Desarrollo Tecnológico y la Innovación. Es un organismo autónomo con profesionales de carrera que son especialistas de alto nivel, capacitados para acompañar a una variedad de empresas que van desde empresas informales, micro, pequeñas y medianas empresas hasta empresas de alta tecnología. Este organismo recupera experiencias exitosas de pasadas

administraciones, como el Programa de Vinculación Empresa-Universidad (Provemus) que permitió vincular academia, empresa y Gobierno, además de capacitar a empresas y entrenar estudiantes. La agencia cuenta con un presupuesto transexenal y, en los casos en que, además, puede tener ingresos propios por servicios, tiene libertad para su manejo bajo los parámetros de transparencia definidos por la ley. La consolidación de esta agencia, que forma parte del conjunto de organismos como el Coecytjal, asegura que más allá de los liderazgos personales, los cambios de gobierno, y sus equipos, estos no afectarán el desarrollo de la CTI y el apoyo a las organizaciones privadas y sociales que lo requieran. La capacitación que ofrece la agencia tiene diferentes niveles de especialización, desde industrias tradicionales, protección de propiedad intelectual hasta atención a sectores de alta tecnología. El proceso que sigue es de acompañamiento para la consecución de metas.

Jalisco ha logrado invertir, a través de incrementos graduales sostenidos, el 3 % de su presupuesto estatal en CTI y la participación privada en el gasto en I+D es del 70 %, lo que posiciona al estado en el primer lugar nacional y como un modelo a seguir para otras entidades del país. Adicionalmente, el Gobierno federal a través de sus programas, las universidades, centros e institutos de investigación aporta fondos concurrentes, a partir de recursos propios, por lo que las bolsas para investigación y desarrollo tecnológico se han incrementado sustancialmente. Si bien la inversión en CTI es un insumo para el desarrollo del sistema estatal de CTI, también muestra el compromiso de las empresas, la sociedad, la academia y el gobierno en el desarrollo de estas actividades. Las políticas y programas transversales de CTI han sido un disparador importante en el financiamiento, ya que las diferentes áreas de Gobierno gozan de los beneficios generados por la articulación explícita e implícita de la CTI con áreas como salud y farmacéutica, desarrollo económico y política industrial, educación y cohesión social, entre las más importantes. Esta articulación y el impacto de la CTI en sectores específicos ha reforzado el convencimiento de la sociedad sobre la relevancia y los beneficios que la ciencia genera. Esta articulación ha consolidado la vinculación academia-industria y academia-sociedad en el marco de las estructuras de participación alentadas por el Gobierno.

El Gobierno estatal, en coordinación con el Gobierno federal, ha logrado también un rediseño institucional que facilita la apertura de empresas de alta tecnología, ya que ha conseguido que importantes empresas internacionales y nuevas empresas mexicanas apuesten a

financiar *start-ups* a través de capital ángel y capital de riesgo, resolviendo uno de los principales escollos para la salida al mercado de las innovaciones (Vance, 2013). Asimismo, el estado cuenta con un fondo específico orientado a emprendimientos innovadores adicional al Fondo Jalisco orientado a pymes tradicionales, lo cual le ha dado un mayor dinamismo a la economía. El rediseño institucional se ha logrado a través de acuerdos con el Gobierno federal, por lo que ahora se abren plazas en las universidades y centros de investigación para absorber a los egresados posgraduados. También hay programas específicos del Gobierno estatal para apoyar a las empresas interesadas en incorporar talento del más alto nivel. Las aportaciones de los diferentes niveles de gobierno y los fondos concurrentes han alentado vínculos de más largo plazo entre la academia, las empresas, el Gobierno y la sociedad en general. Esta dinámica ha tenido un impacto positivo en la cultura empresarial por lo que ahora el sector privado tiene más confianza en las instituciones académicas y, además, mayor disposición para arriesgarse en emprendimientos innovadores, ya que sabe que cuenta con el apoyo del sistema financiero y del Gobierno estatal.

El análisis amplio de los programas llevó a adoptar un enfoque transversal y complementario que se centrara en los impactos y no solo en la creación de capacidades. Uno de los programas que se reformuló, a pesar de que había llevado a Jalisco a posicionarse en el 2023 como el estado más innovador, fue el Programa de Fomento a la Propiedad Intelectual (Propin). Este programa había llegado a su límite porque las solicitudes de patentes no estaban asociadas con innovaciones en el ámbito empresarial y tampoco con la transferencia de la tecnología de la universidad a la empresa. En un análisis de largo plazo se observó que el Propin solo alentaba la creación de capacidades, que en su momento era pertinente, pero no eran inventos con éxito de mercado porque no se seguía todo el proceso. El programa actual incentiva la vinculación y transferencia en el largo plazo, y el patentamiento en caso de que el estudio de factibilidad salga positivo y se tenga una relación sistemática con alguna institución de educación superior (IES) de la entidad. Además, orienta los recursos a las vocaciones regionales y prioridades estatales, y no se asignan de manera abierta, sino a través de criterios detallados. Estos criterios lo han convertido en un programa más selectivo, pero con más recursos económicos, lo que ha generado el surgimiento de nuevas empresas a partir de portafolios de patentes.

La CCD ha logrado posicionarse como líder en la producción de contenidos audiovisuales, a partir del desarrollo tecnológico y la innovación en América Latina, y un fuerte competidor en Europa en el sector de industria digital. La Agencia para el Desarrollo de Industrias Creativas y Digitales del Estado de Jalisco ha logrado consolidarse y funcionar a través de la vinculación definiendo nuevos retos para el futuro y generando condiciones para la atracción permanente de negocios en el sector. En el caso de los Centros Regionales de Innovación son autosuficientes, aunque cuentan con una base de recursos federales y estatales, y hay uno en cada región de Jalisco. Estos apoyan indistintamente a sectores tradicionales como innovadores, y están bajo la coordinación de la Agencia Estatal para la Innovación. Es muy importante el trabajo de acompañamiento que han hecho con emprendedores y microempresas informales que ahora se encuentran bien establecidas y sus trabajadores tienen acceso a capacitaciones continuas y servicios públicos.

A pesar de que la primera mitad del siglo XXI estuvo dominada en buena medida por la prevalencia de lo que se conoció como noticias falsas (*fake news*) que difundían con rapidez las redes sociales, y un entorno de posverdad, esto es, donde la evidencia en sí misma no resulta relevante, sino la creencia en el mensajero, el trabajo de divulgación y difusión de la CTI ha llevado a la sociedad jalisciense a tener confianza en las instituciones académicas y a conocer con claridad el papel de la ciencia en la sociedad. No se cuestiona la relevancia de la innovación tecnológica porque es claro que ha generado un incuestionable crecimiento económico que ha permitido redistribuir los mayores ingresos en las regiones más vulnerables del estado. La desigualdad ha disminuido y se ha incrementado el acceso a medicina y educación de primer nivel. Los esfuerzos de innovación y desarrollo tecnológico se orientan prioritariamente a generar soluciones sustentables que permitan atender los problemas de escasez de agua y contaminación que, aunque se han reducido, siguen siendo un problema pendiente. La innovación y el desarrollo tecnológico se han convertido en un patrimonio social en Jalisco y el Gobierno en un catalizador del mismo. La inversión en CTI no se cuestiona y los resultados en el largo plazo se alientan como mecanismos para enfrentar la incertidumbre que representa el futuro.

La estrategia digital

Yolanda Martínez Mancilla

Sandra Judith Gómez González

Escenario pesimista

Habilidades digitales

Falta de implementación del marco de referencia para el desarrollo de habilidades digitales en todas las escuelas públicas de Jalisco aplicable a profesores y estudiantes. Existen escuelas en zonas de alta vulnerabilidad económica que no cuentan con internet.

Los programas de formación de empleo enfocado en desarrollo de habilidades digitales tienen poco alcance y visibilidad; están dentro de las necesidades del mercado laboral.

La difusión sobre el uso ético y responsable de las tecnologías digitales (IA, compras en línea, etcétera) es escasa y descontextualizada. No se fomenta el pensamiento crítico y proliferan las noticias falsas.

No existe normatividad sobre el uso de las TIC y la IA actualizada acorde con el contexto del país.

La infraestructura pública estatal habilitada para la inclusión digital es obsoleta y esto afecta especialmente a los grupos poblacionales más vulnerables.

Economía digital

El 20 % de las mipymes se promociona en redes sociales.

El 10 % de las mipymes vende por redes sociales y tiene acceso a una cadena de suministro confiable.

Abrir, operar y cerrar una empresa en Jalisco y sus municipios se realiza mediante procesos engorrosos y burocráticos, solamente el 30 % se hace en línea, bajo convenios de adopción estándares, requisitos y procesos en plataformas municipales que no unifican la experiencia del usuario.

No existen los fondos de innovación de participación estatal.

Se tiene conocimiento de los beneficios de la residencia digital para hacer negocios en Jalisco, sin embargo, no existen las condiciones de política ni infraestructura para facilitar la obtención de la residencia asociada con abrir y operar negocios de base tecnológica en el estado ni para residencias de trabajo remoto.

Gobierno digital

El 20 % de los servicios de Gobierno se pueden realizar en línea.

El 30 % de infraestructura pública digital está basada en código abierto y reutilizable apegado a estándares internacionales.

La plataforma de interoperabilidad estatal no habilita servicios públicos y privados basados en la interfaz de programación de aplicaciones (API); no hay conexión entre las plataformas municipales ni mejoras en la normatividad para la protección de datos.

El portal de datos abiertos presenta datos incompletos en formato cerrado, de difícil lectura y manejo.

Jalisco está por debajo del promedio nacional en las encuestas de uso y acceso a internet, gobierno digital y abierto. Las encuestas tienen varios años de retraso en su actualización.

Muy baja confianza en instituciones de gobierno, instituto electoral y partidos políticos.

Escenario inercial

Habilidades digitales

Se implementa con algunas deficiencias el marco de referencia para el desarrollo de habilidades digitales en el 50 % de las escuelas públicas de Jalisco aplicable a profesores y estudiantes.

Se ponen en marcha programas de formación para el empleo enfocados en el desarrollo de habilidades digitales en un formato tradicional que poco atiende las necesidades del mercado laboral.

Las campañas para fomentar el pensamiento crítico están focalizadas y centralizadas en solo un sector de la población, dejando vulnerables a las poblaciones de escasos recursos y poco acceso a la conectividad

Solo el 50 % de la infraestructura pública estatal está habilitada para la inclusión digital, especialmente de los grupos poblacionales más vulnerables.

Economía digital

El 50 % de las mipymes se promociona en redes sociales.

El 40 % de las mipymes vende por redes sociales y tiene acceso a una cadena de suministro confiable.

Abrir, operar y cerrar una empresa en Jalisco y sus municipios se realiza mediante procesos burocráticos que aún requieren de la presencialidad; solamente el 50 % se realiza en línea, bajo convenios de

adopción estándares, requisitos y procesos en plataformas municipales que unifican la experiencia del usuario.

Los fondos de innovación de participación estatal son limitados y escasos en algunos años.

Se estudia la propuesta de residencia digital para hacer negocios en Jalisco, sin embargo, no existen las condiciones de infraestructura para facilitar la obtención de la residencia asociada con abrir y operar negocios de base tecnológica en el estado ni para residencias de trabajo remoto.

Gobierno digital

El 50 % de los servicios de Gobierno se pueden realizar en línea.

Tan solo el 50 % de la infraestructura pública digital está basada en código abierto y reutilizable apegado a estándares internacionales.

La plataforma de interoperabilidad estatal habilita muy pocos servicios públicos y privados basada en API, dejando a más de la mitad de los municipios desconectados, lo que vulnera su autonomía, el acceso a la información y la protección de datos.

El portal de datos abiertos presenta datos en formato abierto, sin embargo, la información es de difícil acceso, se requieren muchos procesos para obtenerla y está en formatos difícilmente manipulables.

Jalisco se encuentra cerca del promedio nacional en las encuestas de uso y acceso a internet, gobierno digital y abierto.

Mediana confianza institucional en instituciones de gobierno, instituto electoral y partidos políticos.

Escenario optimista

Habilidades digitales

Implementación del marco de referencia para el desarrollo de habilidades digitales en todas las escuelas públicas de Jalisco aplicable a profesores y estudiantes.

Reestructuración de programas de formación para el empleo enfocado en el desarrollo de habilidades digitales en programas de formación cortos tipo *bootcamp* enfocados en la reconversión profesional acorde con las necesidades del mercado laboral.

Lanzamiento de campañas masivas de comunicación digital orientadas a fomentar el pensamiento crítico y uso seguro de tecnologías di-

giales (IA, compras en línea, servicios de Gobierno en línea, banda en línea, entre otros).

Toda la infraestructura pública estatal está habilitada para la inclusión digital, especialmente de los grupos poblacionales más vulnerables.

Economía digital

El 100 % de las mipymes se promociona en redes sociales.

El 80 % de las mipymes vende por redes sociales y tiene acceso a una cadena de suministro confiable.

Abrir, operar y cerrar una empresa en Jalisco y sus municipios se realiza mediante procesos estandarizados y 100 % en línea, bajo convenios de adopción estándares, requisitos y procesos en plataformas municipales que unifican la experiencia del usuario.

Actualización constante de fondos de innovación de participación estatal.

Residencia digital para hacer negocios en Jalisco, facilitación para la obtención de residencia asociada con abrir y operar negocios de base tecnológica en el estado, así como residencias para trabajo remoto.

Gobierno digital

Los servicios de gobierno se pueden realizar en línea.

El 100 % de la infraestructura pública digital está basada en código abierto y reutilizable apegado a estándares internacionales.

La plataforma de interoperabilidad estatal habilita servicios públicos y privados basada en API conectado a todas las plataformas municipales bajo el principio de autonomía en el diseño de aplicaciones municipales y protección de datos.

El portal de datos abiertos presenta datos en formato abierto, API y visualizaciones de todas las instituciones públicas.

Jalisco lidera las encuestas de uso y acceso a internet, gobierno digital y abierto, y es referente internacional.

Alta confianza institucional en instituciones de gobierno, instituto electoral y partidos políticos.

Eje 6. Seguridad pública y justicia penal

El futuro de la seguridad y la justicia en México

Sergio López Ayllón

José Antonio Caballero Juárez

El escenario inercial y sus consecuencias

La situación actual en materia de inseguridad y violencia es tan grave que difícilmente podemos plantear un escenario peor. Dicho de otro modo, tenemos tal grado de deterioro institucional, agravado por la intervención de las fuerzas armadas en materia de seguridad pública, que el escenario inercial constituye un punto de no retorno que solo puede agravarse. En especial porque después del ejército no queda ningún otro recurso.

Este escenario puede caracterizarse por los siguientes elementos:

- ▶ La militarización de la seguridad pública se amplía y profundiza. La Guardia Nacional se convierte jurídicamente en un cuerpo militar (intención que ya fue anunciada por el presidente Andrés Manuel López Obrador) y la presencia de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública se incrementa. Los mandos en las instituciones de seguridad pública estatales y municipales también provienen del Ejército y la Marina. A pesar de ello, no se logra la coordinación entre los diferentes cuerpos de policía de los tres niveles de gobierno.
- ▶ Los cuerpos de policía estatal y municipal siguen su deterioro. No se invierte en formar y profesionalizar policías, priman condiciones precarias de trabajo y, en casos de intervención, quedan subordinados a la Guardia Nacional. La corrupción o la captura de las policías locales por grupos de delincuencia organizada se mantiene y amplía. Gobernadores y presidentes municipales pierden el control sobre sus cuerpos de policía.
- ▶ Las fiscalías autónomas mantienen su ruta de deterioro. Carecen de presupuestos suficientes, no hay mecanismos de profesionalización del personal, las condiciones laborales son precarias, no existen capacidades institucionales de investigación criminal, no existe tampoco política criminal explícita. La mayor parte de las carpetas de investigación abiertas acaban en archivo temporal y rara vez se hacen imputaciones, salvo cuando existen indicaciones para hacerlo. Los ministerios públicos estatales carecen de mando sobre las actuaciones de la Guardia Nacional y las fuerzas armadas.

Las prácticas de corrupción y extorsión crecen y la poca confianza ciudadana que existía se disuelve. No existe voluntad política para mejorar la operación de las fiscalías.

- ▶ Existe un deterioro creciente de la autonomía constitucional de los poderes judiciales y las fiscalías. Fiscales y jueces reciben y obedecen instrucciones de los poderes ejecutivos. Las presiones públicas erosionan la capacidad de los pocos juzgadores que están dispuestos a mantener su autonomía. Hay esfuerzos claros de los poderes ejecutivos por terminar de capturar a los poderes judiciales.
- ▶ La corrupción, las violaciones a derechos humanos y las intervenciones selectivas de las fuerzas armadas sin participación de las policías locales se generalizan, pero no logran mantener una presencia territorial permanente, por lo que una vez que concluye el periodo de intervención las condiciones iniciales regresan.
- ▶ Se rompen los equilibrios de colaboración federal (caso Morelos y los que vienen). Algunos estados empiezan a ensayar fórmulas que les permiten mantenerse aislados de las autoridades federales.
- ▶ La inseguridad aumenta considerablemente en el país. El número de homicidios dolosos y de personas desaparecidas tiene algunas reducciones marginales, pero no se logra contener y reducir el fenómeno. Los actos de violencia, crueldad y exhibición se mantienen.
- ▶ La tasa de impunidad sigue siendo escandalosamente alta.
- ▶ La acción de las fuerzas del Estado se empezará a confundir con las de la delincuencia.
- ▶ Hay un notorio deterioro en los, de por sí, deficientes métodos de rendición de cuentas.

El escenario intermedio. Desarrollo de capacidades diferenciadas y asimétricas

En este escenario trabajamos sobre la hipótesis de que es posible un desarrollo positivo en algunas entidades federativas y municipios capaz de reducir parcialmente el deterioro de la seguridad y la violencia. Este escenario se construye con base en la evidencia de que, en efecto, algunos estados han logrado mejoras visibles y sustantivas en sus instituciones de seguridad pública y procuración de justicia (por ejemplo, Querétaro).

Este escenario presenta, sin embargo, varios problemas relevantes. En primer lugar, que genera una condición asimétrica en el país, en donde algunos estados (los menos) tendrían mejores condiciones

de seguridad frente a otros (los más). En segundo, el problema es la capacidad para que los cambios sean sostenibles en el tiempo y que no dependan de coyunturas o liderazgos efímeros. Se trata de institucionalizar las condiciones de operación en seguridad pública y procuración de justicia con presupuestos estables y suficientes, con carreras policiales y ministeriales bien diseñadas y estables, con procedimientos y protocolos generalizados, y con políticas criminales explícitas. El tercer problema es la coordinación con las autoridades federales y estatales, en particular la Guardia Nacional, que difícilmente aceptará un mecanismo horizontal con los cuerpos de policía local y las procuradurías locales.

Considerando estas limitaciones, el escenario implicaría lo siguiente:

- ▶ Una o varias entidades federativas deciden invertir, dentro de sus disponibilidades presupuestarias, en la mejora de sus cuerpos de seguridad, sus fiscalías, sus poderes judiciales o sus sistemas penitenciarios.
- ▶ Se establecen programas y políticas de mediano y largo plazo, que incluyan el desarrollo de capacidades institucionales y la creación de carreras policiales y ministeriales.
- ▶ Se genera una adecuada coordinación interinstitucional entre las policías (estatal y municipal) con la fiscalía, con base en una política criminal explícita y pública.
- ▶ Se crean mecanismos de evaluación, transparencia y rendición de cuentas públicos y, en la mayor medida de lo posible, con participación ciudadana.
- ▶ Se logran acuerdos a interior del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) para articular la actuación de las instancias locales con las federales y de otras entidades federativas, en particular con aquellas colindantes con el estado.
- ▶ Los “éxitos locales” se ven obstruidos por presiones de la delincuencia organizada. Por esos casos se logra obtener un apoyo federal focalizado y eficaz.
- ▶ Se producen modelos de atención ciudadana y de atención a víctimas y grupos vulnerables. Se logra recuperar la confianza y la percepción sobre las instituciones estatales de seguridad pública y procuración de justicia mejoran.
- ▶ La inseguridad y la violencia se contienen (no necesariamente se acaban) y los índices de impunidad se reducen significativamente en algunos delitos.

El escenario optimista y de largo plazo

Este escenario es poco probable, pero no imposible. Supone partir de algunos supuestos previos.

Los problemas de seguridad y violencia que tenemos solo se pueden resolver en un horizonte de largo plazo (ocho-diez años) y requieren de políticas sostenidas, bien financiadas y con objetivos definidos, plausibles y evaluables en los tres niveles de gobierno. Cualquier plan de corto plazo está condenado al fracaso y, muy probablemente, a incrementar considerablemente la violencia del estado.

El objetivo general, expresado de manera simplificada, es recuperar la confianza ciudadana en las policías, fiscalías y tribunales. Lograrlo toma tiempo. De igual manera, las organizaciones del sistema deben mejorar considerablemente la forma en la que tratan a su personal. Policías, fiscales y jueces deben trabajar con garantías de autonomía, profesionalización y respaldo a su labor. La hipótesis subyacente es que recuperar la confianza implica que el desempeño institucional cambia de tendencia y que eso necesariamente mejora la seguridad y reduce impunidad, violencia y corrupción.

Junto con lo anterior es indispensable asegurar la disponibilidad de recursos para financiar la transformación institucional en el largo plazo. De nada sirve un financiamiento contingente que no es sostenible. Por lo demás, el incremento presupuestal no debe ser inmediato, sino gradual conforme a un plan de inversión (en recursos humanos e infraestructura) con objetivos claros y mensurables.

Conforme a estos presupuestos, el escenario puede plantearse como sigue:

- ▶ Se logra mejorar y estabilizar las acciones de coordinación en materia de seguridad pública y procuración de justicia a través del SNSP. Este se convierte en una herramienta de Estado, aislada de los vaivenes partidistas, que genera confianza entre los actores del sistema, pero que también esté dispuesta a denunciar y perseguir las irregularidades e ineficiencias que identifique.
- ▶ Los funcionarios responsables de la operación del SNSP cuentan con el consenso de todos o de la mayor parte de los participantes.
- ▶ En el seno del SNSP se logran acuerdos para definir las funciones y modelos de las policías municipales, estatales y federal. Se establece como prioridad nacional la reducción de la violencia y las políticas resultantes se separan de las acciones clientelares de naturaleza electoral. El sistema da seguimiento puntual al funcionamiento de

todas las corporaciones involucradas y señala puntualmente éxitos, fracasos y responsabilidades.

- ▶ Se crea un mecanismo de financiamiento para fortalecer de manera sostenida a las policías, las fiscalías, los tribunales y las cárceles. Este mecanismo es administrado de manera clara, transparente y equitativa por el SNSP, a partir de criterios acordados entre los miembros.
- ▶ Se crean las bases nacionales de una carrera policial, así como de carreras ministeriales y periciales. Cada estado las adopta en sus instituciones.
- ▶ Se establece un programa para reducir gradualmente la presencia de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública y se construye una Guardia Nacional civil claramente diferenciada del Ejército.
- ▶ A la par de las acciones de coordinación, se identifican las estrategias y prioridades de la acción del Estado en el área de la seguridad pública y la procuración de justicia. En particular se establece una política criminal nacional que después es adaptada a los contextos y prioridades locales. La política criminal nacional es el parámetro que orienta la acción de los tres niveles de gobierno. De igual manera, es el punto de partida para medir sus efectos, resultados y, en su caso, ajustes.
- ▶ La política criminal nacional incluye un plan para prevenir la violencia en el país. El reto está en la construcción de paz en las comunidades. Esto trasciende la acción de las policías, implica la orientación de una gran parte de los esfuerzos del Estado hacia este objetivo.
- ▶ En el seno del SNSP se acuerda un modelo nacional de procuración de justicia que oriente los cambios organizacionales, de recursos humanos, técnicos, informáticos y de operación de todas las fiscalías del país. Para hacer mejor uso de los recursos y generar sinergias se crean programas nacionales para facilitar la formación de ministerios públicos, policías y peritos. Se crean perfiles para fiscales generales y demás cuerpos de mando, que orientan las decisiones de cada entidad federativa. Se inicia un proceso de refundación de las fiscalías.
- ▶ Se atiende integralmente el sistema penitenciario nacional y se recuperan las cárceles de los procesos de auto o cogobierno.
- ▶ Todos los procesos se orientan por criterios basados en el respeto y garantía de los derechos humanos de todos los actores del sistema, de los ciudadanos, las víctimas y los inculpados.

La violencia y la inseguridad que vivimos representan el mayor reto que ha tenido nuestro país en muchas generaciones. Para salir adelante debemos empezar por reconocerlo y aceptar que tenemos frente a nosotros un enorme proyecto colectivo. Recordemos que una de las principales funciones del Estado es proporcionar seguridad a las personas que habitan en su territorio. Para ello, el Estado ejerce el monopolio de la fuerza pública. Así, la acción del Estado en ocasiones tiene que ser violenta y está bien. Lo que no puede ocurrir es que la violencia del Estado se torne en un foco generador de más violencia. Por ello, la violencia institucionalizada debe ser administrada bajo el amparo de la legalidad.

Además de la violencia institucionalizada, el Estado tiene muchas otras herramientas para enfrentar el problema. La guía para hacerlo es clara y pasa por respetar, proteger, garantizar y promover los derechos humanos de todas las personas y el Estado de derecho en general.

El futuro de la violencia organizada

Jorge Ramírez Plascencia

Escenario 1. El péndulo de la violencia organizada (futuro tendencial)

En el 2050, Jalisco, en consonancia con lo que sucede en buena parte del país, continúa sumido en la violencia. Prevalece la situación que ya se perfilaba al terminar el primer cuarto de siglo: se ha logrado apenas una contención inestable de la violencia organizada, la cual presenta fluctuaciones en sus principales indicadores. Estas fluctuaciones son ocasionadas por las disputas internas de las organizaciones criminales, por el rompimiento periódico de pactos con las autoridades y por los ciclos electorales que disparan la competencia criminal por la hegemonía política y gubernamental. Aunque se abandonó definitivamente la política de confrontación directa y relativamente generalizada que caracterizó al Gobierno de Felipe Calderón, la estrategia de reemplazo centrada en la moderación y contención de las acciones criminales violentas no ha logrado que retroceda al nivel que se tenía en los primeros años de este siglo. Los homicidios continúan siendo elevados. La tasa de asesinatos dolosos oscila entre 20 y 25 por cada 100 000 habitantes en los registros más positivos que se han alcanzado, hasta 30 y 35 en los momentos de crisis. No sorprende que los homicidios sigan siendo la principal causa de muerte entre personas con edades entre quince y

cuarenta y cuatro años, ni que las muertes por accidentes y suicidios continúen siendo elevadas también, por lo que la mortalidad por causas externas se mantiene entre el 10 y 12 % del total de defunciones anuales. Las denuncias y reportes de personas desaparecidas sin localizar cada año suman alrededor de dos mil denuncias promedio, cifra que se eleva en los años donde la contención fracasa y estallan de nuevo las hostilidades. El descubrimiento de fosas y la extracción de víctimas no ha cesado en ningún momento, aunque la inversión acumulada y los avances tecnológicos hacen ahora más expeditos los procesos de identificación y restitución de restos. Los cuerpos policíacos siguen siendo vulnerables y se mantiene relativamente constante el promedio de veinte asesinatos de elementos de seguridad que había en el primer cuarto de siglo. La inseguridad es patente en toda la entidad, pero en algunos municipios y zonas de Jalisco es aún más grave, razón por la cual persiste el desplazamiento de habitantes y el despoblamiento, especialmente en sitios intensivos de explotación de materias primas en donde se combinan altas expectativas de renta legal e ilegal con una crónica debilidad institucional.

Secuencia probable. El Gobierno mexicano, en sus distintos niveles y poderes, fue incapaz de romper las conexiones del crimen organizado no solo con las estructuras y funciones encargadas de brindar seguridad, procurar y administrar justicia, sino en otras áreas estratégicas de la gestión pública, la vida política, la economía y la sociedad. Creció la captura del estado, con la consecuente pérdida de control territorial y la consolidación de regímenes de gobernanza criminal que acumulan un gran poder político y económico. La militarización del gobierno, que al inicio parecía limitada a la seguridad pública, dependiente de la voluntad presidencial y reversible, se volvió estructural y permanente, lo que trasladó a las fuerzas armadas buen parte de la agencia del estado necesaria ya no para revertir la expansión de la violencia organizada, sino para contenerla y moderar sus manifestaciones más atroces. El control de la violencia organizada no discurre por los cauces legales e institucionales como debería ocurrir, sino que es resultado de acuerdos informales de una elite militar, política y económica a la que pertenecen también los principales líderes y jefes criminales. Estos acuerdos, si bien logran reducir en alguna medida la incidencia de la violencia y, sobre todo, ocultarla, son por naturaleza inestables y su rompimiento da lugar a estallidos de violencia que suceden periódicamente.

Escenario 2. La lenta construcción de una sociedad pacífica (futuro deseado)

En 2050 se han hecho avances considerables en el camino hacia una paz positiva y generalizada, aunque se tiene conciencia de que el trayecto es largo y no exento de grandes dificultades. Sin embargo, existe confianza en que se ha elegido la mejor opción y hay optimismo en que los logros serán duraderos. La mortalidad por causas externas tiene una participación porcentual del 6 % debido, sobre todo, a muertes por accidentes y suicidios, pero el peso de los homicidios es cada vez menor. La tasa de homicidios dolosos es de 7 a 10 por 100 000 habitantes, la cual es todavía muy elevada y distante al promedio que tienen los países de la OCDE que es de 3 por la misma cantidad de personas, pero se trata de un indicador que ha venido disminuyendo sistemáticamente y hay expectativas de que se podrá alcanzar pronto ese valor. Las defunciones provocadas directamente por la violencia criminal ya no es la principal causa de muerte en personas jóvenes; ahora la preocupación se ha trasladado a los accidentes, pero las políticas públicas diseñadas para abatir su incidencia están dando resultados consistentes y progresivos. La desaparición de personas ha dejado de ser un delito activo y, aunque aún se localizan víctimas inhumadas ilegalmente, esto ocurre en el marco de políticas de verdad y justicia orientadas a la no repetición. Los policías han dejado de ser el blanco de ataques letales y la incidencia de casos se sitúa entre 1 y 3 víctimas al año en promedio, un valor que se considera alto todavía, pero que, sin duda, es indicativo de una menor participación de elementos de seguridad en redes criminales, mayor capacidad disuasiva de estos cuerpos y de un entorno de seguridad más robusto que ha sido construido gradualmente bajo condiciones de desmilitarización, justicia transicional, fortalecimiento del Estado de derecho y resolución civil de conflictos.

Secuencia probable. Aunque, sin duda, se habían dado avances institucionales hacia la paz a lo largo de varias décadas, fue hacia el comienzo de la década de los treinta de este siglo que inició un esfuerzo nacional masivo en esa dirección. El panorama de la violencia organizada no había cambiado sustancialmente y su impacto acumulado por más de un cuarto de siglo se volvió insostenible. Comenzó entonces a crecer un movimiento nacional por pacificar el país por encima de cualquier otro objetivo de desarrollo, el cual ganó impulso moral en las generaciones más jóvenes y se convirtió en una ambiciosa agenda de reformas gubernamentales, políticas, sociales y económicas. Se

adoptaron amplias medidas de justicia transicional que desmovilizaron a las principales redes criminales y sus numerosos vínculos de protección gubernamental, se cambió el enfoque militarizado sobre la seguridad pública y se apostó por modelos no punitivos para enfrentar diversas formas de violencia. Estas acciones en realidad fueron la punta del iceberg de una voluntad de cambio radical que ha ido modificando gradualmente no solo las instituciones encargadas de la prevención, la procuración y administración de la justicia, con una reducción significativa de la corrupción y la impunidad, sino también numerosos incentivos que favorecían la reproducción de la violencia, así como sus causas estructurales, como la desigualdad y la persistencia de zonas con altos niveles de marginación.

Escenario 3. Un protectorado estadounidense (futuro contrastado)

En el 2050, el control de la violencia organizada en México está en manos del Gobierno de Estados Unidos, que dos décadas atrás decidió intervenir militarmente de forma directa y unilateral para abatir y capturar criminales de alto perfil, desarticular redes criminales e inhibir acciones que consideraron, y aún consideran, amenazas directas a su seguridad nacional; como la producción y tráfico de drogas, los delitos cometidos en contra de ciudadanos estadounidenses en y desde suelo mexicano, así como una lista amplia y variable de actos que catalogan como terroristas o que potencialmente lo son, en su perspectiva, como la migración masiva irregular y las protestas ciudadanas sobre la misma intervención militar, por ejemplo. El Gobierno estadounidense recibe el apoyo de las autoridades mexicanas, especialmente de sus fuerzas armadas, que colaboran de manera subordinada y procesan y dan cobertura logística a las incursiones y operativos militares estadounidenses, así como a sus medidas permanentes de vigilancia y control basadas en la instalación de una creciente infraestructura tecnológica de monitoreo en tiempo real del grueso de sus habitantes. Esto es posible por un acuerdo que nominalmente es de cooperación en materia de seguridad, pero en los hechos ha significado la inclusión de México entre los países que se consideran protectorados de Estados Unidos. La violencia vinculada al crimen organizado ha disminuido ostensiblemente, aunque la tasa de homicidios se mantiene elevada, asociada con la comisión de delitos patrimoniales que, entre tanto, han proliferado y se cometen con mayor violencia. La desaparición de personas ha decrecido, pero no deja de ser

un problema público en la medida en que no ha sido atendida realmente por las autoridades de ningún país y sigue siendo una práctica recurrente asociada con diversos delitos. También la letalidad de agentes del orden en funciones, sean militares o policías civiles, se mantiene elevada debido a la multiplicación de los crímenes violentos.

Secuencia probable. La intervención de Estados Unidos en México ha sido activa a lo largo de su historia. Su participación en temas de seguridad comenzó a crecer a partir de la década de los ochenta del siglo pasado en el marco del combate a la producción y tráfico de drogas en la frontera de ambos países y no ha dejado de hacerlo desde entonces. Son conocidos los casos de judicialización de mexicanos en cortes estadounidenses que son extraditados o detenidos en suelo estadounidense bajo cargos relacionados con estas actividades, además de la creciente intervención estadounidense en tareas de inteligencia y detención de grandes narcotraficantes. A estos antecedentes hay que añadir que la crisis de salud pública que ha ocasionado en Estados Unidos los opiáceos sintéticos, sobre todo el fentanilo, y la derechización de la política estadounidense que considera a México una fuente de amenazas a la seguridad nacional han impulsado un clima político y social favorable a la intervención militar en México. Se sabe que, en algún momento de su periodo como presidente, Donald Trump tomó la decisión de hacerlo, aunque fue disuadido por su gabinete de seguridad.

Violencias emergentes

La violencia comenzó a recibir una atención creciente en todo el mundo a partir de los años sesenta. Se puede decir que estamos en medio de un interés de larga duración en el tema que, sin duda, continuará vigente en el año 2050. Esto no solo por el periodo de violencia extrema que viven algunas regiones y países, incluido México, sino porque es previsible que se intensifiquen violencias conocidas o surjan nuevas por cambios estructurales de la sociedad.

Hay evidencia de que el calentamiento global incrementará los niveles de agresión, criminalidad y suicidio no solo porque se registrarán temperaturas más altas (Anderson, 2001; Mares y Moffett, 2016; Burke *et al.*, 2018), sino por la escasez de alimentos y el desplazamiento de poblaciones (Barnett y Adger, 2007; Crank y Jacoby, 2015; Miles-Novelo y Anderson, 2019), entre otras consecuencias que se pronostican.

El cambio tecnológico, por su parte, ha sido una fuente activa de conflictividad y violencia por la emergencia de tecnologías más letales, pero de

manera más general por su impacto en la sociedad, la política y la economía. El abuso y la violencia facilitada por la tecnología digital y de redes (Sugerman y Willoughby, 2013; Bailey *et al.* 2021), inexistente hasta hace unas décadas, es un buen ejemplo de este efecto estructural, pero no es el único.

La seguridad pública. Futuro y escenarios

Marcos Pablo Moloeznik

- ▶ Un escenario tendencial o inercial en lo que a homicidios dolosos se refiere; es decir, no se prevén cambios significativos, con aumentos constantes y continuos en el número de asesinatos.
- ▶ Un escenario pesimista tratándose de lesiones dolosas, al configurar situaciones sociales catastróficas.
- ▶ Dado que el secuestro y la extorsión suelen ser delitos que no llegan a conocimiento de las autoridades, los resultados de las proyecciones realizadas no son confiables; sin embargo, se contempla un incremento de extorsiones utilizando el modelo cuadrático, en lo que configuraría un escenario tendencial.
- ▶ En los casos de feminicidio y robos con violencia, los resultados lejos están de ser confiables, puesto que tienden a cero o, lo que es lo mismo, a su extinción; esto porque probablemente hay un subregistro o, directamente, las estadísticas oficiales han sido alteradas.

En general se podría concluir que el escenario en materia de seguridad pública en Jalisco es tendencial o inercial, a excepción de que se presente una gestión pública disruptiva en los próximos años, que se haga sentir en el corto, pero sobre todo en el mediano y largo plazo.

A la luz de experiencias de países de similar grado de desarrollo relativo, el gradual envejecimiento de la población tendrá como efecto un aumento significativo de delitos en población de adultos mayores, que se convertirá así en el grupo más vulnerable.

De continuar la inacción del Gobierno federal, la delincuencia organizada (cárteles de la droga) profundizará y diversificará la comisión de actividades ilícitas, y extenderá su control sobre el territorio de Jalisco, con una mayor presencia en la ZMG, donde el “cobro de piso” y las extorsiones de actores no estatales se harán sentir como actualmente en el interior del estado.

En tanto que los efectos de las nuevas tecnologías serán cada vez de mayor calado, previéndose la comisión de ciberdelitos por parte de

hackers, como lo pone de manifiesto la reciente extracción de seis terabytes de información secreta y reservada de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) por parte de un grupo de *hackers* autodenominado Guacamaya; “se trata de **información militar recopilada a lo largo de la última década**, con un nivel de detalle de las actividades operativas y de inteligencia de la milicia que nunca antes se había hecho público en México” (BBC News Mundo, 2022; énfasis en el original).

El futuro de la seguridad pública y la justicia penal

Arturo Villarreal Palos

Escenario tendencial

De continuar las cosas como están, no puede apostarse sino a un deterioro en la calidad de la seguridad pública y la justicia penal que el Estado ofrece a sus ciudadanos, lo cual no conviene ni beneficia a nadie. Por lo tanto, es necesaria la reingeniería de dos instituciones en particular que permita aprovechar de mejor manera los recursos disponibles para prevenir, perseguir y sancionar la comisión de conductas delictivas. En este caso, las policías existentes en la entidad y el órgano que aglutina al Ministerio Público, que en esta instancia es la Fiscalía General del Estado.

La política de control de drogas y su combate —salvo el narcome-nudeo— es, en esencia, un asunto de competencia federal y en el futuro cercano será preciso que el Gobierno federal haga un replanteamiento de las políticas y legislación aplicables en la materia, armonizándose con las tendencias internacionales que buscan despresurizar el sistema, por ejemplo, a través de la regulación del mercado de la cannabis, cuestión en la que el actual Gobierno federal ha asumido una posición bastante conservadora, aun en contra de las directrices fijadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el mismo sentido se encamina la creciente militarización observada en la seguridad pública federal, en detrimento de la consolidación de la Guardia Nacional como una entidad policial de carácter civil, según lo mandata la Constitución mexicana.

Pero estas cuestiones escapan, desde luego, al control de las entidades federativas, que solo tienen un papel consultivo y deliberativo en el marco del SNSP y su Consejo nacional. Es indudable, empero, que el Estado debe tener una posición clara y propositiva ante dicho Consejo, en tanto las políticas públicas federales repercuten en la seguridad pública local.

Las deficiencias del sistema, tanto en la recepción de denuncias como en el procesamiento y manejo de los casos, auguran un panorama desalentador para el sistema de seguridad pública y justicia penal, que tenderá a agravarse conforme se avanza en el crecimiento de la población, generando un círculo vicioso entre crecimiento e impunidad, que tenderá a hacerse más acusado en el futuro cercano.

Aunque de acuerdo con el Índice de Paz México 2023 la paz en nuestro país mejoró un 0.9 % en 2022, no se debe perder de vista que dos indicadores de dicho índice se deterioraron en ese año: los delitos con violencia y los crímenes de la delincuencia organizada (Instituto para la Economía y la Paz, 2023, p. 2), por lo que en los próximos años será necesario no solo aumentar la inversión, sino también optimizar recursos y procedimientos, utilizando nuevos modelos de organización policial y ministerial.

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 investigación de delitos; prevención de delitos; proximidad social, como una actividad auxiliar a las funciones de prevención; y reacción, para garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz pública.

Conforme al artículo 76 de la misma ley, las unidades de policía 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; tratándose de 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.

Ahora bien, en cuanto al número de elementos policiales existentes en el 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 de su escolaridad, 6 486 cuentan con bachillerato concluido, 462 con bachillerato incompleto, 2 884 con secundaria, 1 401 con licenciatura, 534 con licenciatura in-

completa, 50 con grado superior y 34 con grado superior incompleto (Mercado, 2022, pp. 214, 216, 237).

Los agentes policiales de investigación con que cuenta la Fiscalía General del Estado son 1 284, mientras que los policías preventivos, viales y custodios adscritos a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado suman 5 729 (México Evalúa, 2021).

Con todo esto vemos que en la entidad tenemos un estado de fuerza policial que ronda los veinte mil elementos. Este número no es el mejor de acuerdo con el Modelo Óptimo de la Función Policial establecido por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, que ha fijado un estándar mínimo de 1.8 policías por cada 1 000 habitantes, teniendo Jalisco un promedio de 0.7 (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

En lo correspondiente al segundo eslabón de la cadena investigativa, que es el Ministerio Público y su ente organizativo, será necesario seguir profundizando en las reformas para lograr su autonomía del Poder Ejecutivo, según la tendencia observada a nivel mundial y en nuestra región. Lo que se pretende es convertir a la entidad persecutora de delitos en un órgano técnico de acusación, que evite la posibilidad de contaminar las decisiones jurídicas con las ponderaciones políticas.

En el ámbito regional dos son los modelos de autonomía del Ministerio Público que pueden encontrarse. El más numeroso es aquel que ubica al Ministerio Público como un órgano extrapoder —es decir, fuera de los poderes tradicionales del Estado—, como es el caso de Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú, Venezuela y Chile. El segundo modelo ubica al Ministerio Público como organismo insertado dentro del Poder Judicial, pero con un estatuto de autonomía funcional (básicamente control presupuestario y potestad reglamentaria autónomos), como es el caso de Colombia (Duce, 2015, p. 2). En México se ha preferido el primer modelo, es decir, el de órgano constitucional autónomo.

A la fecha veinticinco estados del país han adoptado el modelo de Fiscalía Constitucional Autónoma y siete la siguen considerando como una dependencia del Poder Ejecutivo estatal. El caso de Jalisco es particular, ya que, si bien en julio de 2017 se modificó la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Jalisco a efecto de considerar a la Fiscalía General del Estado como un organismo público autónomo, con perso-

nalidad jurídica y patrimonio propios, ello quedó sujeto a la posterior reforma a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y a la Ley Orgánica de la Fiscalía General, lo cual no ha ocurrido hasta el momento, por lo que la referida reforma constitucional no ha entrado en vigor, continuando la Fiscalía General como una dependencia del Ejecutivo estatal.

En lo interno la Fiscalía General del Estado ha tratado de adoptar modelos de gestión siguiendo las directrices que fijan los estudios especializados; por ejemplo, en 2019 la Fiscalía General aplicó el modelo de gestión de los tres pisos, estructurado por la Unidad de Atención Temprana, la Unidad de Tramitación Masiva de Casos y la Unidad de Investigación y Litigación. Hubo con posterioridad, empero, una reestructuración eliminando la Unidad de Tramitación Masiva de Casos y la Unidad de Investigación y Litigación para crear, en la ZMG, la Dirección General de Seguimiento a Procesos y en la zona Regional las Direcciones Regionales y de Litigación, que conocen de las salidas alternas y terminaciones anticipadas en la etapa complementaria y, en caso de que sea procedente, se lleva el asunto hasta la etapa de juicio oral (México Evalúa, 2021).

No obstante, los esfuerzos referidos no parecen conducir a la mejora de los servicios en la etapa de investigación inicial y en la etapa previa, que supone la facilidad para que los ciudadanos denuncien la comisión de delitos y luego estos sean investigados, siendo esta la esfera donde radica la impunidad. Igualmente la Fiscalía estatal necesita dirigir sus esfuerzos a la persecución de los delitos más graves, abriendo caminos para resolver por vías alternas los delitos menores. Ejemplo de esto es el análisis realizado por Zepeda y Jiménez, en donde se encontró que 43.34 % de las sentencias dictadas por los jueces penales estatales corresponden a penas de hasta tres años de prisión, lo que significa que se distraen los escasos recursos disponibles para perseguir delitos de poca monta, en lugar de aplicarlos para combatir la impunidad de los delitos de mayor impacto (2019, p. 43).

Recomendaciones y propuestas de política pública

En las siguientes líneas se concentran por eje las recomendaciones y propuestas de política pública y acciones de gobierno que los autores y autoras proponen para el logro de mejores resultados en cada temática

específica y como ruta a seguir para llegar al escenario optimista hacia el año 2050.

Eje 1. Gobierno eficiente y política democrática

Escenarios imaginarios sobre el futuro del gobierno y la democracia

Mauricio Merino Huerta

- ▶ Instauración del Congreso como constituyente para aprobar una versión revisada y breve de la Constitución Política.
- ▶ Consolidación de los sistemas de transparencia, combate a la corrupción y rendición de cuentas.
- ▶ Reforma fiscal progresiva con gravamen a las herencias y acumulación de riqueza excesiva.
- ▶ Servicio profesional de carrera y nuevos mecanismos de control de ingresos y gastos gubernamentales.
- ▶ Establecimiento de nuevos mecanismos de control constitucional y parlamentario.

El futuro de la democracia no está escrito

Héctor Raúl Solís Gadea

- ▶ Reconstrucción de una agenda pública en sintonía con las aspiraciones y demandas de la ciudadanía.
- ▶ Compromiso con la mejora en los desempeños de gobierno.
- ▶ Aplicar políticas públicas que contribuyan a generar mayor crecimiento económico y elevar el bienestar social.
- ▶ Compromiso con el combate institucional a la corrupción.
- ▶ Reforma política que incentive la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos a escala barrial, local y estatal.
- ▶ Formalización de acuerdo entre elites y actores importantes del sistema político para respetar la democracia, preservar el pluralismo y garantizar el imperio de la ley.

Los partidos políticos

Mónica Montaña Reyes

- ▶ Mantener y fortalecer las acciones afirmativas y de paridad en lineamientos, reglamentos y leyes para los partidos políticos.
- ▶ Generar capacitación política homogénea y que siga los principios de pluralidad y paridad en todos los partidos políticos.
- ▶ Fomentar en asociaciones politizantes como grupos de interés, organizaciones civiles y universidades las acciones afirmativas y la paridad y la participación política.
- ▶ Fomentar la cultura política de la información a través de las redes sociales y otros canales.
- ▶ Seguir la fiscalización durante campañas electorales, sobre todo en redes sociales.
- ▶ Vigilar el uso de la inteligencia artificial durante campañas electorales.
- ▶ Mejorar y reforzar los mecanismos de rendición de cuentas de los Gobiernos y los partidos políticos en relación con la ciudadanía.
- ▶ Reforzar los requisitos para la creación de nuevos partidos y la transparencia de su organización y liderazgo previo.

El futuro del gobierno digital

Edgar A. Ruvalcaba-Gómez

- ▶ Establecer una visión estratégica y clara, con miras a largo plazo para la implementación de las más vanguardistas tecnologías digitales.
- ▶ Promover la colaboración y la participación entre todos los sectores y actores sociales.
- ▶ Involucrar a los ciudadanos en el diseño y la implementación de iniciativas de gobierno digital.
- ▶ Contar con profesionales capacitados en gestión de datos, tecnología emergente y comprensión de inteligencia.
- ▶ Establecer programas de formación y colaboración con instituciones académicas y centros de investigación.
- ▶ Que en toda actuación pública se garantice la ética y la protección de datos personales: establecer marcos legales y éticos, así como políticas para guiar el uso de la inteligencia artificial en el gobierno.
- ▶ Impulsar la interoperabilidad y la estandarización de la información.

Eje 2. Cohesión social para el desarrollo

¿Está maldito el futuro de la educación media y superior en Jalisco?

Eduardo Navarro Meza

- ▶ Alentamos a los tomadores de decisiones a hacer un uso relevante de la información que proviene tanto de sus propias experiencias de éxito y fracaso como de las investigaciones elaboradas por distintos sectores.
- ▶ Es necesario un cambio de actitud; uno que movilice sus expectativas, que aliente una manera diferente de concebir y entender no solo los problemas públicos, sino el futuro mismo, y que signifique un “giro de tuerca” a su imaginación y su creatividad.
- ▶ Una estrategia para los Gobiernos sería adoptar una perspectiva anticipatoria, a ensayar ejercicios prospectivos serios y responsables que permitan prever el futuro.

La educación básica

Juan Carlos Silas Casillas

- ▶ Centrar los esfuerzos en consolidar la infraestructura que ya se tiene y redoblar el ritmo en el equipamiento de obra civil y medidas de seguridad que beneficien a los niños.
- ▶ Desarrollar estrategias de incorporación de tecnologías educativas que puedan hacer frente a posibles, esperablemente lejanas, problemáticas de salud como la que se vivió con la covid-19.
- ▶ Fortalecer los aprendizajes de contenidos clave mandados en los planes y programas de estudio, así como el desarrollo de habilidades para el aprendizaje.

La relación entre educación y trabajo

Jordi Planas Coll

José Navarro Cendejas

María Isabel Enciso Ávila

- ▶ Recuperar el rezago en el nivel de estudios de la población de Jalisco exigiría desarrollar ya y con contundencia dos tipos de acciones: mejorar la calidad de la educación básica, media y media superior;

y simultáneamente dar cabida en su enseñanza superior pública a un elevado porcentaje de jóvenes que año tras año quedan excluidos (aumentar la cobertura)

- ▶ El desarrollo del mercado de trabajo requiere de disponer de información sobre las transacciones que realizan las y los trabajadores; menor informalidad que permita el seguimiento institucional de las trayectorias; e instrumentos legales de flexibilización, educativos y financieros para reducir los riesgos de dichas transacciones.

Prospectivas de las políticas culturales

Dulce María Zúñiga

Francisco Estrada

- ▶ La primera es favorecer no solamente la preservación de las bellas artes, sino la producción, difusión y apreciación de manifestaciones culturales tanto urbanas como rurales.
- ▶ La creación de nuevos mecanismos fiscales con dos propósitos muy claros: favorecer el mecenazgo (para la creación de becas más competitivas) y atraer industrias culturales potentes (para la generación de salarios dignos que frenen la fuga de talento).
- ▶ Articulación entre la educación estética y la educación básica y media superior. Por medio de proyectos de aprendizaje situado, promovemos la idea de “educación estética” como uno de los ejes centrales de los proyectos educativos.

Eje 3. Prosperidad y bienestar

El futuro económico de México

Enrique Provencio Durazo

- ▶ Generación de políticas centradas en la mitigación y anticipación de los efectos del cambio tecnológico sobre el empleo y en la formación de capacidades.
- ▶ Aprobar e incentivar las regulaciones que promuevan acortar las jornadas laborales de quienes trabajan más de cincuenta horas a la semana.
- ▶ Generar un acuerdo para proteger los servicios ambientales hídricos, reformulación de políticas de agua y asignación del presupuesto centrado en el acceso efectivo al agua.

Prospectiva de la economía

Antonio Sánchez Bernal

Moisés Alarcón Osuna

- ▶ Diseño de políticas sólidas de seguridad, contra la corrupción, de pensiones, de inversión en infraestructura y de política científica.

El futuro de las desigualdades

Carlos Barba

César Augusto Ricardi Morgavi

- ▶ Creación del Sistema Nacional de Cuidados desde una perspectiva universalista.
- ▶ Establecimiento de sistemas locales de cuidados y cuidadores.

Futuros inciertos de la juventud de mediados del siglo XXI

Igor Israel González Aguirre

- ▶ Fortalecimiento de la educación técnica y profesional.
- ▶ Fomento de la colaboración entre el sector educativo y el sector empresarial.
- ▶ Inversión en infraestructura y tecnología educativa.
- ▶ Programas de transición educativo-laboral.
- ▶ Promoción de la formación continua y el aprendizaje a lo largo de la vida.
- ▶ Promoción de espacios de participación y representación juvenil; se legitiman los procesos organizativos y juveniles autónomos.
- ▶ Establecimiento de mecanismos efectivos para canalizar las opiniones y propuestas de los jóvenes en políticas públicas.
- ▶ Fomento al diálogo intergeneracional que incentive el involucramiento juvenil en la arquitectura de los asuntos públicos.

Tendencias en la evolución de la estructura urbana e implicaciones para la calidad de vida

David López-García

- ▶ Políticas centradas en fomentar estructuras espaciales urbanas policéntricas.

- ▶ Política de transporte eficiente para que el transporte público masivo conecte de forma eficaz los lugares de residencia con los subcentros de empleo de las zonas metropolitanas.
- ▶ Reorientar la política de vivienda para que los actores gubernamentales con atribuciones fomenten la producción de vivienda digna de bajo costo en el interior de los subcentros de empleo.
- ▶ Reorientar la política de desarrollo económico para propiciar la generación de nuevos subcentros de empleo más cercanos a las zonas de residencia de los trabajadores.
- ▶ Reorientar la política de suelo para apoyar el diseño e implementación de las políticas de transporte, vivienda y desarrollo económico.

El sector rural. Consideraciones para su futuro

Luz Orieta Rodríguez González

Francisco J. López Ballesteros

- ▶ Políticas y programas para la protección de recursos naturales y la adopción de prácticas sostenibles.
- ▶ Incremento de la inversión en infraestructura rural.
- ▶ Apertura de nuevos mercados.
- ▶ Política de equidad en el mercado de trabajo rural.

Eje 4. Sustentabilidad, población y territorio

Retos hacia un futuro sustentable

Julia Carabias Lillo

- ▶ Garantizar el funcionamiento saludable del ciclo hidrológico y de los ecosistemas en cada cuenca, midiendo los caudales ecológicos y protegiéndolos mediante las reservas de agua.
- ▶ Reducir la extracción de agua de los acuíferos hasta alcanzar niveles compatibles con su recarga.
- ▶ Incrementar la construcción de pozos de absorción en las zonas altas y medias de las cuencas para mejorar la filtración del agua de lluvia.
- ▶ Promover sistemas de riego modernos para evitar desperdicios y ajustar el marco legal de las concesiones para prevenir el acaparamiento y derroche de agua. Eliminar los subsidios a la electricidad

para el bombeo de agua para riego y establecer cobros por el agua extraída para fomentar su uso eficiente.

- ▶ Separar el drenaje fluvial y el drenaje de aguas servidas para preservar la calidad del agua e incrementar la disponibilidad.
- ▶ Aumentar la infraestructura para el abastecimiento de agua potable, alcantarillado y tratamiento, buscando alcanzar una cobertura universal.
- ▶ Promover la reutilización del agua para diferentes actividades productivas, incluido el consumo humano.
- ▶ Propiciar el ordenamiento territorial, evitando asentamientos humanos en zonas inundables y estableciendo sistemas de alerta temprana ante fenómenos hidrometeorológicos extremos.
- ▶ Medir y evaluar de manera constante la calidad del agua y los flujos, para adaptar las políticas a las condiciones cambiantes debido al cambio climático y el crecimiento poblacional.
- ▶ Incentivar masivamente el ahorro de agua y prevenir fugas en sectores industriales, domésticos y agrícolas.
- ▶ Implementar una estrategia de adaptación al cambio climático para crear las capacidades ante la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos extremos, involucrando a todos los actores y niveles de gobierno en esta corresponsabilidad.

El medioambiente. Acciones hoy por un mañana posible

Sergio Graf Montero

Eduardo Santana Castellón

- ▶ Lograr el objetivo de deforestación neta cero al 2030, que ya es una premisa establecida en la Ley General de Cambio Climático. Para esto es necesario consolidar la estrategia transversal de cadenas productivas agropecuarias libres de deforestación.
- ▶ Disminuir los impactos negativos de los incendios forestales en la degradación de bosques y selvas, así como en la calidad del aire a través de la consolidación del programa estatal de manejo del fuego.
- ▶ Cumplir con la meta 30 x 30 establecida en la Convención de Biodiversidad (CBD) de las Naciones Unidas para lograr el 30 % de la superficie del estado con algún esquema de conservación con manejo efectivo, ya sea bajo la figura de áreas naturales protegidas (ANP) u otros instrumentos de conservación.

- ▶ Impulsar la ruta de descarbonización de Jalisco para reducir en 2030 el 35 % de las emisiones anuales y cumplir los compromisos establecidos en la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC) de México.
- ▶ Reducir de manera significativa las emisiones de partículas finas PM2.5 y PM10 en la ZMG y los municipios con mayor carga contaminante.
- ▶ Consolidar el programa de verificación vehicular mediante medidas complementarias que aseguren el cumplimiento universal de los vehículos que circulan en la ZMG y las ciudades medias, y la reducción de emisiones contaminantes.
- ▶ Reducir los desechos urbanos y de los sistemas de producción a través de una estrategia de economía circular que permita el reciclaje de residuos mediante la revalorización de los residuos y la reducción de emisiones.
- ▶ Fortalecer el sistema de monitoreo de la calidad del aire del estado.
- ▶ Consolidar la estrategia de financiamiento verde del estado.
- ▶ Impulsar una estrategia de resiliencia hídrica a gran escala en el estado de Jalisco para asegurar el derecho humano al agua con una perspectiva de largo plazo.
- ▶ Asegurar el tratamiento de aguas residuales, urbanas, industriales y pecuarias.
- ▶ Continuar y mejorar el programa estratégico de saneamiento del río Santiago.
- ▶ Reducir de manera significativa el uso de agroquímicos en la agricultura.
- ▶ Publicar la actualización del Programa de Ordenamiento Territorial Metropolitano (Potmet).
- ▶ Elaborar y publicar los Ordenamientos Ecológicos y Territoriales de las regiones Norte, Cuenca Alta del Río Alquila y Sierra del Tigre, integrando los Programas Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU) de los municipios involucrados.
- ▶ Consolidar las plataformas de información y participación pública para la instrumentación de la política ambiental.
- ▶ Consolidar los Arreglos Institucionales para la Gestión Ambiental y Territorial.
- ▶ Ordenar los usos del territorio en el estado de Jalisco.
- ▶ Crear un sistema de alerta temprana sobre deslaves e inundaciones.

El futuro de la población. Hacia un nuevo ciclo demográfico

Patricia Noemí Vargas Becerra

Edith Y. Gutiérrez Vázquez

Alejandro I. Canales

- ▶ La alternativa es una política de cambios estructurales, en particular, de transformación de la matriz productiva de la economía nacional y estatal. Un modo de resolver el dilema planteado es por medio de la promoción de una matriz económica que se sustente en el crecimiento y dinanismos de la economía, en los incrementos de la productividad del trabajo, y no tanto en los incrementos del volumen de trabajadores. Para esto, sin embargo, se requiere de un cambio estructural de la matriz productiva.
- ▶ En el 2050 tendremos en Jalisco 2.37 millones de adultos de sesenta años y más (23.6 %). Sin embargo, será en los albores del 2060 cuando los adultos mayores (sesenta y más) superen en volumen a todos los demás tramos etarios. Esto tiene enormes implicancias en términos de políticas públicas referidas al mercado de trabajo, a los programas y acciones en las áreas de salud y protección social, entre otros.
- ▶ Para aprovechar al máximo las transformaciones demográficas, es fundamental adoptar estrategias y políticas que promuevan la participación activa y el bienestar de todas las generaciones, contribuyendo así al desarrollo sostenible y la prosperidad de Jalisco en el siglo XXI.
- ▶ 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 posibiliten dar forma al futuro regional de Jalisco.
- ▶ El análisis de los puntos de corte muestra que Jalisco pasará de ser una sociedad juvenil a una sociedad adulta joven en 2026, esta etapa se extenderá veintitrés años y debería ser considerada por quienes elaboran y conducen las políticas estatales como una posibilidad demográfica ampliada, para construir las condiciones futuras para que esta población al llegar a su etapa adulta y longeva constituya una segunda oportunidad demográfica.
- ▶ Imaginar un escenario alternativo en el que se implementan políticas y programas orientados a promover los derechos sexuales y

reproductivos de las adolescencias y juventudes que impulsen la prevención de los embarazos en edades tempranas y por ende la transición hacia un calendario de fecundidad más tardío permitiría al estado generar un mayor aprovechamiento de los bonos demográficos, mejoraría las condiciones de vida de las generaciones de mujeres tanto en los próximos años como las siguientes décadas, reduciría las brechas de género en la educación y en la participación laboral, y disminuiría en términos generales el gasto público en diversos ámbitos de la política social.

- ▶ Una política que pudiera retener población y evitar su emigración hacia Estados Unidos contribuiría, sin duda, a solventar en parte los desequilibrios demográficos que generan el envejecimiento y descenso de la fecundidad y natalidad.

La salud. Desafíos, tendencias y prospectiva

Patricia Noemí Vargas Becerra

Alfredo de Jesús Celis de la Rosa

- ▶ Creación de ecosistemas de salud integral para el estudio y abordaje de problemas compartidos: ciudadanos, instituciones académicas, organizaciones de salud y Gobierno.

Eje 5. Ciencia, tecnología e innovación

La política de ciencia y tecnología en el futuro de México. La agenda pendiente

Enrique Cabrero Mendoza

- ▶ Creación de un acuerdo nacional para avanzar los próximos veinte o treinta años hacia la construcción de un país plenamente inserto en la nueva dinámica mundial del conocimiento y la innovación.

Desafíos, escenarios y trayectorias de la innovación

Claudia Díaz

- ▶ Organización de una comisión del más alto nivel para realizar un diagnóstico de la CTI en México y su participación en el mundo, se evaluaron las mejores prácticas, casos de éxito y fracaso, políticas, instrumentos y programas en el mundo.

- ▶ Creación de la Agencia para el Desarrollo Tecnológico y la Innovación.
- ▶ Impulsar la Agencia para el Desarrollo de Industrias Creativas y Digitales del Estado de Jalisco.

La estrategia digital

Yolanda Martínez Mancilla

Sandra Judith Gómez González

- ▶ Implementar como parte de la estrategia digital un marco de referencia para el desarrollo de habilidades digitales en todas las escuelas públicas de Jalisco aplicable a profesores y estudiantes.
- ▶ Reestructurar los programas de formación para el empleo enfocándose en el desarrollo de habilidades digitales a través de credenciales que se obtengan en corto tiempo, similares a los *bootcamp*. El objetivo es que se otorguen los conocimientos y herramientas acordes con las necesidades del mercado laboral del futuro.
- ▶ Creación de campañas masivas de comunicación digital orientadas a fomentar el pensamiento crítico y uso seguro de tecnologías digitales (IA, compras en línea, servicios de gobierno en línea, banda en línea, entre otros).
- ▶ Invertir en la habilitación de la infraestructura tecnológica y de comunicaciones para la inclusión digital de grupos de población más vulnerables.

Economía digital

- Promover estrategias de incentivos y capacitaciones dirigidas a mipymes enfocadas en el desarrollo de habilidades digitales para el mercadeo digital y el comercio en línea.
- Establecer mecanismos para solventar las barreras de suministro y los canales de logística que afectan el comercio electrónico.
- Integrar como parte de la política digital la infraestructura y los procesos técnicos y normativos necesarios para llevar a cabo de manera totalmente virtual la apertura, operación y cierre de una empresa; bajo convenios de adopción estándares, requisitos y procesos en plataformas municipales que unifican la experiencia del usuario.
- Actualizar los fondos de innovación de participación estatal.
- Implementar la residencia digital para hacer negocios en Jalisco: facilitación para la obtención de residencia asociada a abrir y ope-

rar negocios de base tecnológica en el estado, así como residencias para trabajo remoto.

Gobierno digital

- Habilitar un marco normativo estatal en materia de interoperabilidad y uso común de servicios públicos digitales reutilizables que se apliquen a instituciones públicas y privadas.
- Habilitar un *stack* tecnológico de servicios reutilizables fundacionales que aceleren el desarrollo de servicios digitales públicos y privados. Se entiende por servicios reutilizables fundacionales a los asociados con la identidad digital de las personas, mecanismos de pagos digitales, firma electrónica, consentimiento de información, entre otros. En este sentido, el mecanismo de identificación y autenticación de un usuario de un servicio digital del Gobierno estatal podría ser el mismo que use una compañía para vender bienes y servicios en línea, o bien un Gobierno local para acceder a plataformas de servicios municipales. La estandarización de procesos comunes entre servicios incrementa exponencialmente el uso y adopción de estos, ya que las personas usuarias requieren menos elementos de memorización de usuarios y contraseñas para acceder a los mismos.
- La habilitación y mantenimiento de este *stack* deberá ser responsabilidad del Estado, pudiendo en determinado momento habilitar un fondo común de mantenimiento de este *stack* por parte de todos los usuarios del mismo.
- Lanzar una política de datos abiertos aplicable a todas las entidades públicas del estado y sus municipios para habilitar un formato abierto, elegible por máquinas y con su correspondiente API para toda la información de carácter público sin necesidad de requerir una solicitud de información.

Eje 6. Seguridad pública y justicia penal

El futuro de la seguridad y la justicia en México

Sergio López Ayllón

José Antonio Caballero Juárez

- ▶ Se logra mejorar y estabilizar las acciones de coordinación en materia de seguridad pública y procuración de justicia a través del

SNSP. Este se convierte en una herramienta de Estado, aislada de los vaivenes partidistas, que genera confianza entre los actores del sistema, pero que también esté dispuesta a denunciar y perseguir las irregularidades e ineficiencias que identifique.

- ▶ Los funcionarios responsables de la operación del SNSP cuentan con el consenso de todos o de la mayor parte de los participantes.
- ▶ En el seno del SNSP se logran acuerdos para definir las funciones y modelos de las policías municipales, estatales y federal. Se establece como prioridad nacional la reducción de la violencia y las políticas resultantes se separan de las acciones clientelares de naturaleza electoral. El sistema da seguimiento puntual al funcionamiento de todas las corporaciones involucradas y señala puntualmente éxitos, fracasos y responsabilidades.
- ▶ Se crea un mecanismo de financiamiento para fortalecer de manera sostenida a las policías, las fiscalías, los tribunales y las cárceles. Este mecanismo es administrado de manera clara, transparente y equitativa por el SNSP, a partir de criterios acordados entre los miembros.
- ▶ Se crean las bases nacionales de una carrera policial, así como de carreras ministeriales y periciales. Cada estado las adopta en sus instituciones.
- ▶ Se establece un programa para reducir gradualmente la presencia de las fuerzas armadas en labores de seguridad pública y se construye una Guardia Nacional civil claramente diferenciada del Ejército.
- ▶ A la par de las acciones de coordinación, se identifican las estrategias y prioridades de la acción del Estado en el área de la seguridad pública y la procuración de justicia. En particular, se establece una política criminal nacional que después es adaptada a los contextos y prioridades locales. La política criminal nacional es el parámetro que orienta la acción de los tres niveles de gobierno. De igual manera, es el punto de partida para medir sus efectos, resultados y, en su caso, ajustes.
- ▶ La política criminal nacional incluye un plan para prevenir la violencia en el país. El reto está en la construcción de paz en las comunidades. Esto trasciende la acción de las policías; implica la orientación de una gran parte de los esfuerzos del Estado hacia este objetivo.
- ▶ En el seno del SNSP se acuerda un modelo nacional de procuración de justicia que oriente los cambios organizacionales, de recursos

humanos, técnicos, informáticos y de operación de todas las fiscalías del país. Para hacer mejor uso de los recursos y generar sinergias se crean programas nacionales para facilitar la formación de ministerios públicos, policías y peritos. Se crean perfiles para fiscales generales y demás cuerpos de mando, que orientan las decisiones de cada entidad federativa. Se inicia un proceso de refundación de las fiscalías.

- ▶ Se atiende integralmente el sistema penitenciario nacional y se recuperan las cárceles de los procesos de auto o cogobierno.
- ▶ Todos los procesos se orientan por criterios basados en el respeto y garantía de los derechos humanos de todos los actores del sistema, de los ciudadanos, las víctimas y los inculpados.

El futuro de la violencia organizada

Jorge Ramírez Plascencia

- ▶ Agenda de reformas gubernamentales, políticas, sociales y económicas. Adopción de amplias medidas de justicia transicional que desmovilizaron a las principales redes criminales y sus numerosos vínculos de protección gubernamental; cambio en el enfoque militarizado sobre la seguridad pública; y la apuesta por modelos no punitivos para enfrentar diversas formas de violencia.

La seguridad pública. Futuro y escenarios

Marcos Pablo Moloeznik

- ▶ Encabezar iniciativas de corto (de choque), mediano y largo plazo, y de canalizar las energías sociales, incentivando la participación ciudadana hacia un escenario de coproducción de seguridad Estado-sociedad.
- ▶ Fusión de las instituciones policiales de la ZMG en un solo cuerpo de seguridad pública, previo proceso de selección y depuración del personal encuadrado.

El futuro de la seguridad pública y la justicia penal

Arturo Villarreal Palos

- ▶ Organización del aparato de policía, siguiendo las directrices ya establecidas por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, que es-

tatuyen un Modelo Nacional de Policía y Justicia Cívica (SESNSP, 2021), bajo las siguientes directrices:

1. Respecto a la Policía Municipal:

1.1 Una policía de proximidad orientada a la solución de problemas

1.2 Una policía de investigación y análisis

2. Respecto a la Policía Estatal:

2.1. Una policía estatal de caminos

2.2. Una policía de investigación y análisis

2.3. Una policía de reacción

2.4. Una policía procesal

2.5. Una policía de seguridad y custodia penitenciaria

2.6. Una Policía Estatal en funciones de Policía Municipal

- ▶ Mejorar el modelo de recepción de denuncias e investigación de los ilícitos, aprovechando los recursos disponibles de manera más amplia, mediante la creación de unidades de investigación y análisis en todos los cuerpos policiales.
- ▶ Dotar de plena autonomía a la Fiscalía General del Estado para que pueda realizar una planeación de corto, mediano y largo plazo no sujeta a programas sexenales.
- ▶ Formular, en conjunto con la federación, el modelo de persecución del crimen organizado.

Autores

Adrián Acosta Silva

Sociólogo por la Universidad de Guadalajara. Maestro en Ciencias Sociales y doctor en Investigación en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México. Profesor-investigador del Departamento de Políticas Públicas del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Investigador Nacional nivel III del SNII. Es coordinador académico de los estudios de actualización del proyecto Jalisco a Futuro en el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo. Su libro más reciente es *El poder de la universidad en América Latina. Un ensayo de sociología histórica*.

Alejandro I. Canales

Licenciado en economía por la Universidad Autónoma de Sinaloa. Maestro en Negocios y Estudios Económicos y doctor en Ciencias Económico Administrativas, ambos por la Universidad de Guadalajara. Profesor-investigador en el Departamento de Estudios Regionales-INESER del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Miembro del SNII, sus líneas de investigación son sobre el cambio tecnológico y estudios sobre pequeñas y medianas empresas.

Alfredo de Jesús Celis de la Rosa

Médico Cirujano y Partero, maestro en Salud Pública y doctor en Epidemiología por la Universidad de Guadalajara. Profesor de Bioestadística en la maestría en Salud Pública y profesor y coordinador del doctorado en Ciencias de la Salud Pública del Centro Universitario de Ciencias de la Salud. Miembro del SNII, nivel II. Jefe del Departamento de Salud Pública y director de la División de Disciplinas para el Desarrollo, Promoción y Preservación de la Salud. Autor del libro *Bioestadística*.

Antonio Ruiz Porras

Licenciado en Economía por la Universidad Autónoma Metropolitana, maestro en Economía por la Universidad de Warwick y por El Colegio de México, y doctor en Economía por la Universidad de Nottingham. Profesor-investigador del Departamento de Métodos Cuantitativos de la Universidad de Guadalajara, donde también coordina el doctorado en Estudios Económicos y dirige el Centro de Investigación de Teoría Económica. Investigador nacional nivel II del SNII. Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y vicepresidente de la Federación de Colegios de Economistas de la República Mexicana.

Antonio Sánchez Bernal

Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Regional. Investigador nacional nivel I del SNII. Expresidente de la Academia Jalisciense de Ciencias. Fue jefe del Departamento de Estudios Regionales de la Universidad de Guadalajara y coordinador del doctorado en Ciencias Económico Administrativas del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Actualmente es director de la División de Economía y Sociedad del mismo centro y coordinador de la Plataforma de Economía Jalisco.

Arturo Villarreal Palos

Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador nacional nivel II del SNII. Coordinador del doctorado en Derecho y profesor-investigador en el Centro Universitario de Ciencias Sociales de la Universidad de Guadalajara. Especialista en temas de derecho penal y seguridad ciudadana. Dentro de su obra publicada se encuentran los libros de *Culpabilidad y pena* y *Conceptos básicos sobre el derecho internacional penal*.

Azucena Salcido

Doctora en Políticas Públicas y Desarrollo, maestra en Políticas Públicas con especialidad en Gobiernos Locales y licenciada en Estudios Políticos y de Gobierno por la Universidad de Guadalajara. Es candidata al SNII. En el servicio público su experiencia se ha enfocado en áreas de diseño,

implementación y evaluación de políticas públicas, anticorrupción, información y estadística económica, relaciones internacionales, comunicación política y social, gobierno abierto, planeación, coordinación interinstitucional y participación social, trabajo legislativo y fiscalización. Ha colaborado en organizaciones de la sociedad civil y se ha desarrollado como coordinadora de proyectos de investigación en el sector social.

Carlos Barba

Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Maestro en sociología por la Universidad de Wisconsin-Madison y licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México. Actualmente es profesor-investigador de la Universidad de Guadalajara, adscrito al Departamento de Estudios Socio-Urbanos. En esta misma universidad fue coordinador del Doctorado en Ciencias Sociales. Miembro del SNII, nivel III.

César Augusto Ricardi Morgavi

Doctor en Sociología por la Universidad de Barcelona y doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara en donde actualmente es profesor-investigador. Miembro del Grupo de Investigación en Estructura, Movilidad Social, Capital Social, y Desigualdades Educativas de la Universidad de la República, Uruguay. Ha colaborado en proyectos y publicaciones con el Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública, el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo y en el Comparative Research Programme on Poverty. Sus principales líneas de investigación son estratificación social, movilidad de clase social, bienestar social, desigualdad educativa, procesos de inclusión social y desigualdad y la covid-19.

César Omar Avilés González

Abogado y maestro en Derecho con especialidad en Derecho Penal por la Universidad de Guadalajara. Realizó estudios de máster en Cuestiones Contemporáneas sobre Derechos Humanos en la Universidad Pablo de Olavide, en Sevilla. Ha sido asesor jurídico de la Delegación Regional para México, América Central y Cuba del Comité Internacional de la Cruz Roja, así como coordinador de Transparencia y Archivo

General en la Universidad de Guadalajara. Actualmente es profesor de Filosofía del Derecho en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades y director del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo. Se desempeña como director ejecutivo de la Fundación Universidad de Guadalajara. Ha coordinado los libros *La administración pública del futuro, Jalisco después del covid-19* y *Jalisco a Futuro 2018-2030. Construyendo el porvenir*.

Claudia Díaz

Doctora en Estudios Organizacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa. Maestra en Ciencias Sociales y licenciada en Filosofía por la Universidad de Guadalajara. Forma parte del SNII nivel II y perfil deseable del Programa para el Desarrollo Profesional Docente. Sus líneas de investigación son políticas de ciencia, tecnología e innovación, gestión del conocimiento, producción acumulación y transferencia y políticas de educación superior y cambio institucional. Docente de maestría y doctorado en la Universidad Autónoma Metropolitana unidad Xochimilco.

Cristina Palomar Vereá

Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Antropología Social, con posgrado en Psicoanálisis y licenciatura en Psicología. Investigadora nacional del SNII. Fue fundadora y directora de la *Revista de Estudios de Género, La Ventana*. Fungió como directora del Centro de Estudios de Género de la Universidad de Guadalajara y como coordinadora del doctorado en Educación. Actualmente se desempeña como académica en el Departamento de Estudios en Educación del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.

David Gómez-Álvarez

Licenciado en Política y Administración Pública por El Colegio de México y maestro en Políticas Públicas por la Escuela de Economía de Londres. Tiene el doctorado en Administración Pública por la Universidad de Nueva York y el posdoctorado en Planeación del Desarrollo por el Instituto Tecnológico de Massachusetts. Ha sido profesor-investigador universitario desde 1998. Actualmente está adscrito al Instituto de Investigación

en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción de la Universidad de Guadalajara, y es investigador del SNII nivel I. Es director ejecutivo de Transversal Think-Tank e integrante del Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción del Estado de Jalisco.

David López-García

Profesor asistente en el Departamento de Planeación y Política Urbana en la Universidad de Illinois, Chicago. Con base en análisis espacial y modelos econométricos, su agenda de investigación examina la evolución de la estructura espacial en las grandes regiones urbanas y sus implicaciones para la accesibilidad al empleo y la calidad de vida de los trabajadores. Estudia los procesos políticos para configurar los planes y políticas que tendrán efectos sobre la estructura espacial de las regiones urbanas. Ha realizado y publicado trabajo de investigación en ciudades de Estados Unidos, México, Bolivia, Brasil, China, Tanzania y Uganda.

Dulce María Zúñiga

Ensayista y traductora. Estudió el doctorado en Estudios Romances, con especialidad en italiano, en la Universidad Paul Valéry de Montpellier, Francia. Ha sido profesora de Literatura del siglo XX, investigadora titular, directora del Centro de Estudios Literarios de la Universidad de Guadalajara y locutora en la estación radiofónica del Gobierno de Jalisco. Traductora de francés, italiano y portugués. Directora de la División de Estudios de la Cultura, coordinadora académica de la Cátedra Julio Cortázar y de la Cátedra Primo Levi. Directora de la asociación civil que entrega el Premio FIL de Literatura en Lenguas Romances. Miembro del SNII desde 1991.

Edith Y. Gutiérrez Velázquez

Profesora-investigadora del Departamento de Estudios Regionales de la Universidad de Guadalajara. Es doctora en Demografía y en Sociología por la Universidad de Pennsylvania. Perteneció al SNII y fue Premio Nacional Gustavo Cabrera a la mejor tesis de maestría en demografía y población 2010. Su línea de investigación se centra en migración internacional e interna, hogares, género y familia, y cambios sociodemográficos y desigualdades.

Edgar A. Ruvalcaba-Gómez

Doctor en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Madrid, España. Profesor-investigador asociado 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. Realiza investigación sobre gobierno abierto, transparencia, participación ciudadana, datos abiertos, gobierno digital, políticas anticorrupción, e inteligencia artificial en el sector público. Ha sido investigador visitante en el Trinity College de Dublín, Irlanda, y en el Center for Technology in Government de la Universidad de Albany, Nueva York. Miembro del Madrid Institute for Advanced Study y del SNII nivel I. Actualmente es coordinador nacional de la Red Académica de Gobierno Abierto en México.

Eduardo Navarro Meza

Candidato a doctor en Política Educativa por la Universidad Estatal de Nueva York en Albany. Maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, con una especialización en Sociología de la Educación Superior por la Universidad Autónoma Metropolitana. Sus líneas de investigación son educación y políticas públicas, configuraciones locales y análisis institucional de la educación superior, así como el desarrollo y la regulación de la educación superior privada en México. Jefe de análisis de políticas y programas en la Dirección General de Directrices para la Mejora de la Educación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación en el periodo 2017-2018.

Eduardo Santana Castellón

Director del Museo de Ciencias Ambientales y maestro emérito de la Universidad de Guadalajara. Doctor en Ciencias por la Universidad de Wisconsin-Madison. Ha participado en la creación y consolidación de dependencias o programas como la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán, Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila, el Premio de Literatura Ciudad y Naturaleza José Emilio Pacheco, así como un departamento, una licenciatura y dos posgrados. Ha sido electo para formar parte de

las mesas directivas del Cornell Laboratory of Ornithology, Society for Conservation Biology, Association for Tropical Biology and Conservation, Aldo Leopold Foundation, la Fundación de Conservación del Noreste.

Enrique Cabrero Mendoza

Doctor en Ciencias de Gestión por la Escuela HEC Paris, de Francia, maestro en Administración Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y licenciado en Administración por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Sus líneas de investigación se centran en el federalismo y las políticas de descentralización; en el estudio de ciudades y los gobiernos locales; y en el tema de las políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación. Ha sido director general del Centro de Investigación y Docencia Económicas y del Conahcyt. Es miembro del SNII nivel III y de la Academia Mexicana de Ciencias. Ha sido consultor de organismos internacionales diversos. Actualmente se desempeña como director del Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Guadalajara.

Enrique Provencio Durazo

Es director e investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la Universidad Nacional Autónoma de México, y profesor en la especialización de Economía Ambiental y Ecológica, así como en la de Desarrollo Social, del posgrado en Economía de esta universidad. Ha sido instructor y coordinador en programas de formación profesional relacionados con desarrollo sustentable y política económica y social. En el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo participa en la coordinación del Informe del Desarrollo en México. Ha ocupado diversas responsabilidades en la gestión pública, incluyendo la presidencia del Instituto Nacional de Ecología, y la subsecretaría de planeación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Fue integrante de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

Francisco Estrada

Doctor en Literatura en Español por la Universidad de Houston. Imparte clases en la licenciatura en Escritura Creativa de la Universidad de Guadalajara. Especializado en literatura mexicana contemporánea,

su trabajo académico explora las relaciones entre estética y política. Sus investigaciones más recientes se centran en el diálogo entre el arte y el activismo, específicamente en el arte de interacción social en México y las Américas durante el siglo XXI. Actualmente es candidato a investigador nacional del SNI y recibe la beca Jóvenes Creadores de la Secretaría de Cultura Nacional en la categoría de poesía. Como traductor, ha publicado cuatro libros traducidos del inglés y del francés en El Quinqué Cooperativa Editorial, de la que también fue socio fundador.

Francisco J. López Ballesteros

Maestro en Economía por la Universidad de Guadalajara. Se ha desarrollado profesionalmente tanto en el sector público como en el privado en tareas ligadas a la evaluación de proyectos de infraestructura pública y del sector agroindustrial. Por más de una década se desempeñó como consultor de agronegocios, asesorándolos en el desarrollo de proyectos productivos. Actualmente tiene un cargo en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, como analista económico, y se encuentra cursando una maestría en Análisis Estadístico y Computación en el Centro de Investigación en Matemáticas.

Gilberto Guevara Niebla

Profesor, escritor y periodista mexicano. Maestro en Ciencias por la Universidad Nacional Autónoma de México. Fue subsecretario de educación básica en la Secretaría de Educación Pública en 1992-1993 y 2018-2019. Ha sido colaborador de periódicos y revistas nacionales como *La Crónica*, *El Nacional*, *La Jornada*, *Nexos*, *Proceso*, entre otras. Ha recibido distintas distinciones como el doctorado *honoris causa* por la Universidad Autónoma de Coahuila y por la Universidad Veracruzana, entre otros reconocimientos. Actualmente es director del Instituto de Investigación Educativa de la Universidad de Guadalajara.

Héctor Raúl Solís Gadea

Vicerrector Ejecutivo de la Universidad de Guadalajara y presidente del Premio FIL de Literatura en Lenguas Romances. Egresado de la Facultad de Filosofía y Letras del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades. Maestro y doctor en Sociología por la New School for

Social Research de Nueva York. Es profesor-investigador titular C, y miembro del SNII nivel II.

Javier Emmanuel Anguiano Pita

Doctor en Estudios Económicos por la Universidad de Guadalajara. Maestro y licenciado en Economía por la misma institución. Economista en la Auditoría Superior del Estado de Jalisco e investigador del Centro de Investigación de Teoría Económica. Ha publicado trabajos de investigación en libros especializados y revistas académicas sobre temas de macroeconomía internacional y economía del desarrollo. Se ha desempeñado en la Comisión Nacional Forestal y en el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas de México.

Igor Israel González Aguirre

Doctor en Ciencias Sociales y maestro en Desarrollo Regional con especialidad en Políticas Públicas. Miembro del SNII nivel I, con perfil deseable del Programa para el Desarrollo Profesional Docente. Profesor-investigador en el Departamento de Estudios sobre Movimientos Sociales. Ha sido jefe del Departamento de Sociología y coordinador de la maestría en Gestión y Desarrollo social en la Universidad de Guadalajara. Es coordinador del libro *Los movimientos sociales en Jalisco. Entre la tradición y la posmodernidad* y autor de *Y sin embargo se mueve. Juventud y cultura política en Guadalajara*.

José Navarro Cendejas

Doctor en Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona, maestro en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara y licenciado en Desarrollo Educativo Institucional por la Universidad La Salle Guadalajara. Con experiencia docente y de investigación en el Programa Interdisciplinario sobre Política y Prácticas Educativas del Centro de Investigación y Docencias Económicas, en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente y en la Universidad Marista Guadalajara. Actualmente es profesor-investigador del Departamento de Políticas Públicas y colaborador en el Instituto de Investigación Educativa del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Sus

líneas de investigación son educación y mercado de trabajo, transición escuela-trabajo, educación y competencias laborales.

Jordi Planas Coll

Licenciado en Economía y doctor en Sociología. Profesor de la Universidad de Guadalajara y catedrático emérito en Sociología por la Universidad Autónoma de Barcelona donde es investigador del Grupo de investigación sobre educación y trabajo. Profesor invitado en las universidades de Toulouse y Le Conservatoire national des arts et métiers en Francia, La Sapienza en Roma; actualmente es profesor invitado en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Ha sido funcionario europeo en el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional, director de investigación del Conseil National de la Recherche Scientifique y consultor en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Miembro del cuerpo académico políticas públicas y cambio institucional en educación superior.

Jorge Ramírez Plascencia

Doctor en Ciencias Sociales, profesor-investigador y jefe en el Departamento de Sociología en la Universidad de Guadalajara. Integrante fundador del Comité Universitario de Análisis en Materia de Desaparición de Personas de esta misma universidad. Sus áreas de interés son la violencia, el crimen organizado y la desaparición forzada de personas.

José Antonio Caballero Juárez

Doctor en Derecho por la Universidad de Navarra, España. Maestro en Derecho por la Universidad de Stanford y licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador nacional nivel II en el SNII. Profesor-investigador en la División de Estudios Jurídicos del Centro de Investigación y Docencia Económica. Ha sido profesor en diversas universidades e institutos de capacitación judicial y ha colaborado como consultor en proyectos relacionados con la justicia con diversas organizaciones nacionales e internacionales. Trabaja temas relacionados con la función jurisdiccional, la procuración de justicia, el acceso a la justicia y la seguridad pública. Su libro más

reciente es *El debido proceso. Una aproximación desde la jurisprudencia latinoamericana*.

Juan Carlos Silas Casillas

Tiene la licenciatura en Psicología Educativa, la maestría en Educación y obtuvo el doctorado en Educational Policy and Leadership por la Universidad de Kansas en Estados Unidos. Profesor-investigador del Departamento de Educación del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Sus líneas de investigación son la vinculación entre la comunidad y la institución educativa, la educación en entornos marginados, la educación superior privada y la gestión del aprendizaje a nivel superior.

Julia Carabias Lillo

Dedicada a la conservación, manejo y restauración de ecosistemas tropicales y a las políticas públicas ambientales en la Facultad de Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México. Fue secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Colabora con la Organización de las Naciones Unidas y diversas organizaciones sociales nacionales e internacionales. Es miembro de El Colegio Nacional.

Luz Orieta Rodríguez González

Profesora-investigadora en el Departamento de Métodos Cuantitativos del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara. Investigadora nacional nivel I del SNI. Sus líneas de investigación son desarrollo rural, desarrollo rural sostenible, economía de los recursos naturales y estadística sobre agricultura.

Mauricio Merino Huerta

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido profesor-investigador de El Colegio de México y del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Es miembro del SNI nivel III y de la Academia Mexicana de Ciencias. Fue consejero electoral del primer Instituto Federal Electoral autónomo. Director del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción de la

Universidad de Guadalajara. Fundó la Red por la Rendición de Cuentas. Presidió el Consejo Consultivo del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación durante seis años y coordina el movimiento Nosotrxx. La mayor parte de su obra escrita ha estado dedicada a la crítica del autoritarismo mexicano.

Marcos Pablo Moloeznik

Actualmente se desempeña como profesor-investigador en el Departamento de Estudios Políticos del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara. Cuenta con la distinción de investigador nacional nivel III del SNI y de ser el primer académico no estadounidense acreedor del Premio William J. Perry a la Excelencia en Educación en Seguridad y Defensa en categoría individual, William J. Perry Centro Hemisférico de Estudios de Defensa, dependiente de la National Defense University, Washington, D.C. Sus líneas de investigación y generación de conocimiento son derecho internacional humanitario; inteligencia estratégica; fuerzas armadas en América Latina; seguridad como política pública, política criminal y derechos humanos en México y el estado de Jalisco.

María Isabel Enciso Ávila

Es doctora en Educación por la Universidad de Guadalajara, donde actualmente es profesora-investigadora. Imparte clases en la licenciatura en Educación, la maestría en Docencia de Educación Media superior, la maestría en Gestión y Políticas de la Educación Superior y en el doctorado en Gestión de la Educación Superior. Miembro del cuerpo académico CA-UDG 985, políticas públicas y cambio institucional en educación superior. Su línea de investigación es sobre la gestión y políticas de estudiantes universitarios. Actualmente funge como secretaria ejecutiva del Instituto de Investigación Educativa.

Moisés Alarcón Osuna

Doctor en Ciencias Económico Administrativas, maestro en Negocios y Estudios Económicos, ambos por la Universidad de Guadalajara y licenciado en economía por la Universidad Autónoma de Sinaloa. Profesor-investigador en el Departamento de Estudios Regionales-INESER del Centro

Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Miembro del SNII. Sus líneas de investigación son sobre el cambio tecnológico y estudios sobre pequeñas y medianas empresas.

Mónica Montaña Reyes

Doctora en Ciencia Política por el Istituto Italiano di Scienze Umane. Actualmente es profesora-investigadora en el Departamento de Estudios Políticos y coordina el Observatorio Político Electoral de la Universidad de Guadalajara. Miembro del SNII. Sus principales líneas de investigación son el Poder Legislativo, las élites políticas y el comportamiento político.

Nancy García Vázquez

Doctora en Investigación en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales. Maestra en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones José Luis María Mora y licenciada en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesora-investigadora del Departamento de Políticas Públicas y del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción de la Universidad de Guadalajara. Galardonada con el Premio Ángel Ballesteros de Ensayos sobre la Administración y Gobierno Municipal de la Unión Iberoamericana de Municipalistas (2014) y el Premio Nacional de Administración Pública (2008). Investigadora nacional nivel I del SNII.

Patricia Noemí Vargas Becerra

Profesora-investigadora y jefa del Departamento de Ciencias de la Salud del Centro Universitario de los Altos de la Universidad de Guadalajara. Egresada de la licenciatura en Medicina, la maestría en Demografía y el doctorado en Estudios de Población por El Colegio de México, y especialista en Geodemografía por la Universidad Charles de Praga. Con experiencia como presidenta de la Sociedad Mexicana de Demografía y como consultora nacional e internacional sobre temas de población, salud y migración del Consejo Nacional de Población, del Banco Mundial y del Fondo de Población de las Naciones Unidas. Sus líneas de investigación son población, desarrollo y salud.

Paula Ramírez Höhne

Maestra en Sociología por la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la New School University en Nueva York, licenciada en Ciencias de la Comunicación por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores. En el sector público se ha desempeñado como funcionaria en organismos constitucionales autónomos nacionales y estatales como el Instituto de Transparencia de Información Pública de Jalisco e Instituto Federal Electoral, ahora Instituto Nacional Electoral. Docente de maestría y licenciatura en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Ha impartido conferencias, cursos y talleres sobre la regulación de las encuestas electorales en México. Actualmente es consejera presidenta del Instituto Electoral de Participación Ciudadana de Jalisco.

Sandra Judith Gómez González

Doctora en Gestión de la Educación Superior, con maestría en Políticas Públicas de Gobiernos Locales y licenciatura en Mercadotecnia por la Universidad de Guadalajara. De 2012 a 2017 se desempeñó en diversos puestos dentro de la propia institución, como asistente de investigación y gestión en las áreas de formación docente, diseño curricular y política educativa de la Coordinación de Innovación Educativa y Pregrado. Asimismo, fue coordinadora de la especialidad en Innovación Gubernamental en la Gestión para Resultados en la Plataforma Abierta de Innovación y Desarrollo de Jalisco y de la Vertical GovTech Lab en el Centro para la Sociedad Digital del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Es candidata al SNII. Sus líneas de investigación son: gobiernos universitarios, gestión de la educación superior, liderazgo universitario, gobernanza y política educativa.

Sergio Graf Montero

Egresado de la Facultad de Agronomía con especialidad en Bosques por la Universidad de Guadalajara, maestro en Desarrollo Rural por la Universidad de Montpellier, Francia y doctor en Ciudad, Territorio y Sustentabilidad por el Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño. Profesor-investigador y director del Instituto de Energías Renovables del Centro Universitario de Tonalá. Fungió como director de la Reserva de la Biósfera de la Sierra de Manantlán y como coordinador general de

producción y productividad de la Comisión Nacional Forestal. Titular en la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial en el periodo 2018-2022. Ganador del Premio Nacional al Mérito Ecológico (2018).

Sergio López Ayllón

Es licenciado y doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Maestro en Sociología del Derecho por la Universidad de París II. Fue profesor-investigador y director general del Centro de Investigación y Docencia Económicas. Sus áreas de especialidad incluyen la libertad de expresión, acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas; regulación y políticas públicas; poder judicial y sociología del derecho. Formó parte del equipo negociador del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y fue coordinador general en la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. Es investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas, miembro del SNI nivel III y secretario designado de la Academia Mexicana de Ciencias.

Yolanda Martínez Mancilla

Doctora en Sociedad de la Información y del Conocimiento por la Universidad Oberta de Cataluña, maestra en Política Pública por la Universidad de Carnegie Mellon y licenciada en Sistemas de Información por la Universidad de Guadalajara. Lidera iniciativas de transformación digital en el sector público y privado a nivel nacional e internacional. Dirigió la oficina del Banco Interamericano de Desarrollo en Chile y ha colaborado con diversas agencias de la Organización de las Naciones Unidas. Ha participado como revisora de pares de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos para las estrategias de gobierno digital de diversos países de América Latina, y como consejera honoraria para la estrategia digital de El Salvador y árabe. Lideró la Estrategia Digital Nacional de México, la Unidad de Gobierno Digital a nivel federal y el Programa Zapopan Ciudad Digital a nivel local. Reconocida por Apolitical como una de las veinte personas más influyentes a nivel global en gobierno digital.

Coordinación editorial

Iliana Ávalos González

Jefatura de diseño

Paola Vázquez Murillo

Cuidado editorial

Iliana Ávalos González, Sofía Rodríguez Benítez,
Luisa Isaura Chávez García, Fernanda H. Orozco,
Angélica Maciel

Diseño de portada

Iordan Montes

Diagramación

Javier Salazar Acosta

Jalisco a futuro 2050. Jalisco mañana

se terminó de editar en mayo de 2024
en las oficinas de la Editorial Universidad de Guadalajara,
Ing. Hugo Vázquez Reyes 39, interior 32-33,
C.P. 45150, Zapopan, Jalisco.

Avilés González, César Omar, autor, coordinador general.

Jalisco a futuro 2050 / textos César Omar Avilés González, Adrián Acosta Silva, Sandra Judith Gómez González... [et al.]; coordinación general César Omar Avilés González ; coordinación académica y edición Adrián Acosta Silva, Sandra Judith Gómez González. – 1a ed. – Guadalajara, Jalisco: Editorial Universidad de Guadalajara: Universidad de Guadalajara. Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (CEED), 2024.

3 v.: il. col.; 16.5 x 22.8 cm.

Contenido: v.1 Jalisco hoy. – v.2 Jalisco mañana. – v.3 El futuro de los jaliscienses: imágenes, percepciones, expectativas.

Incluye referencias bibliográficas

ISBN 978-607-581-185-7

1. Jalisco-Política y gobierno-Siglo XXI 2. Jalisco-Condiciones sociales-Siglo XXI 3. Jalisco-Condiciones económicas-Siglo XXI I. Acosta Silva, Adrián, autor, coordinador académico y edición. II. Gómez González, Sandra Judith, autor, coordinador académico y edición III. t. IV. Jalisco hoy (v.1) V. Jalisco mañana (v.2) VI. El futuro de los jaliscienses (V.3).

306.097 235 021 J21 2024 CDD21

HC137.J2 .J21 2024 LC

KNV Thema



Jalisco a Futuro es un proyecto emblemático centrado en la elaboración de estudios prospectivos, que diagnostican problemáticas sustantivas y sugieren posibles soluciones para impulsar el desarrollo del estado de Jalisco. Desde su origen, hace más de dos décadas, este proyecto tiene como propósito analizar los escenarios que a partir del presente vislumbran el futuro considerando distintos ejes estratégicos: prosperidad y bienestar; cohesión social para el desarrollo; seguridad pública y justicia penal; sustentabilidad, población y territorio; gobierno eficiente y política democrática; y ciencia, tecnología e innovación.

Jalisco a futuro 2050 convoca a un conjunto de expertos, que utilizando herramientas de las ciencias sociales contemporáneas para obtener una perspectiva de análisis desde un enfoque de política pública, nos comparten sus puntos de vista y nos invitan a reflexionar sobre los principales problemas, logros y desafíos de Jalisco.

Jalisco mañana involucra a especialistas de distintas áreas, a ciudadanos y líderes gubernamentales en una reflexión profunda de los desafíos sociales actuales, desde una perspectiva de política y acción pública. Los autores exponen en esta obra distintos escenarios desde el estudio prospectivo y presentan sus respectivos resultados acerca del futuro de esta entidad.



CENTRO DE ESTUDIOS
ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO



EDITORIAL
UNIVERSIDAD
DE GUADALAJARA

