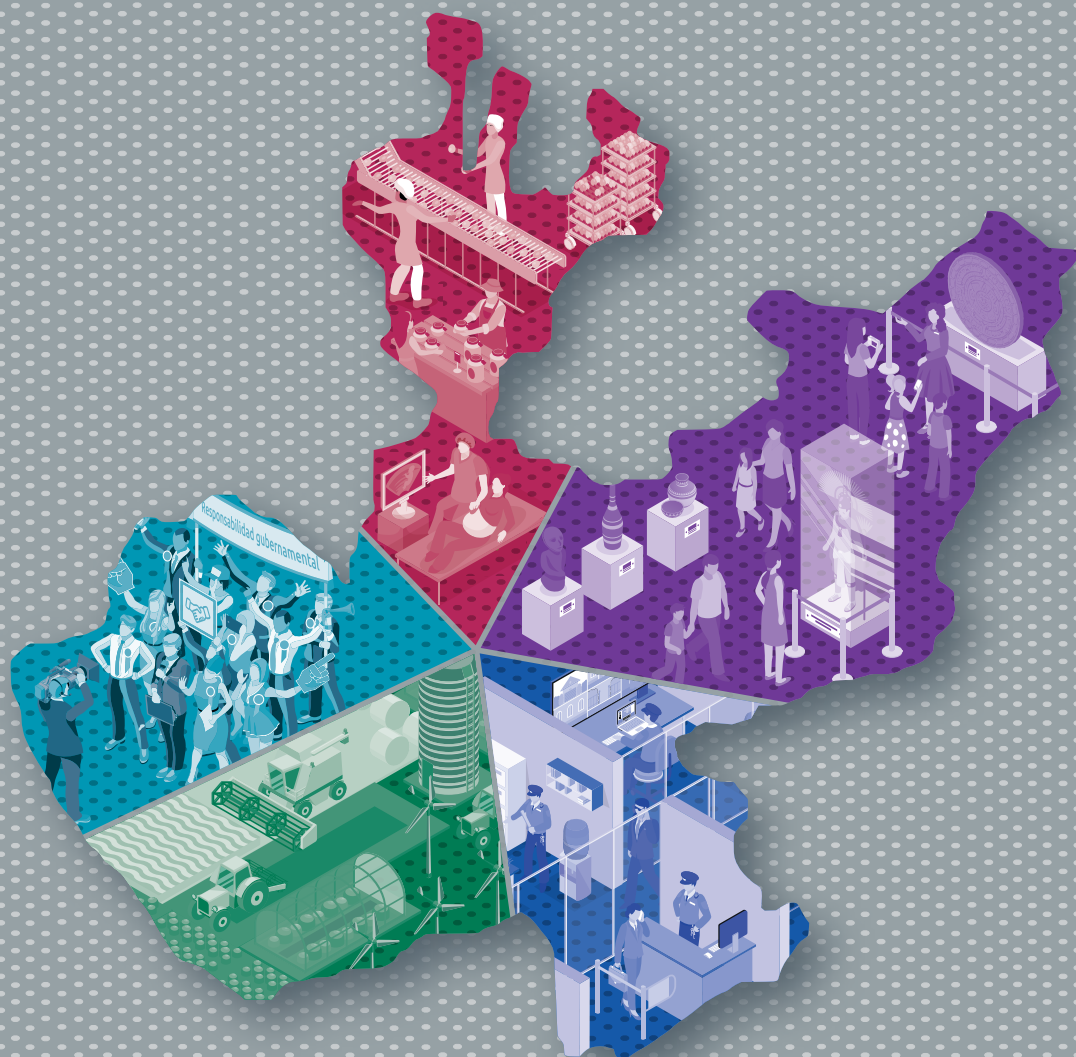


Jalisco a futuro 2018-2030

Construyendo el porvenir

Vol. II. Propuestas



Jalisco a futuro 2018-2030

Responsables temáticos

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

Jalisco a futuro 2018-2030: construyendo el porvenir / Adrián Acosta Silva... [et al.]; presentación Raúl Padilla López. -- 1a ed. -- Guadalajara, Jalisco: Editorial Universitaria: Universidad de Guadalajara. Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (CEED), 2019.

2 v. : il. col. ; 23 cm.

Contenido: v.1 Diagnósticos. Jalisco 2018-2030. -- v.2 Propuestas. Jalisco 2018-2030

Ejes: 1. Prosperidad y Bienestar. -- 2. Cohesión social para el desarrollo. -- 3. Seguridad y Justicia. -- 4. Sustentabilidad, población y territorio. -- 5. Gobierno eficiente y política democrática. Incluye referencias bibliográficas

ISBN Obra completa 978 607 547 463 2

ISBN Vol. I. 978 607 547 466 3

ISBN Vol. II. 978 607 547 465 6

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

306.097 235 021 J21 2019 CDD

HC137.J2 .J21 2019 LC

Jalisco a futuro 2018-2030

Construyendo el porvenir
Vol. II. Propuestas



**CENTRO DE ESTUDIOS
ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO**



**EDITORIAL
UNIVERSIDAD
DE GUADALAJARA**





Miguel Ángel Navarro Navarro
Rectoría General

Carlos Iván Moreno Arellano
Vicerrectoría Ejecutiva

José Alfredo Peña Ramos
Secretaría General

José Antonio Ibarra Cervantes
**Coordinación del Corporativo
de Empresas Universitarias**

Sayri Karp Mitastein
Dirección de la Editorial Universitaria

Primera edición, 2019

Coordinación general
Raúl Padilla López

Coordinación ejecutiva
César Omar Avilés González

Coordinación académica y editor
Adrián Acosta Silva

Textos

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



Raúl Padilla López
Presidencia del Consejo Consultivo

César Omar Avilés González
Dirección

Adrián Acosta Silva
Coordinación del proyecto Jalisco a futuro

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

D.R. © 2019, Universidad de Guadalajara



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

01 800 834 54276
www.editorial.UdeG.mx

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

Marzo de 2019

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

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

Índice

9 **Presentación**

Raúl Padilla López

11 **Introducción**

Adrián Acosta Silva

19 Eje 1. Prosperidad y bienestar

21 **Estrategia para mejorar la empleabilidad
de los y las jóvenes de Jalisco: Projóvenes**

Carlos Barba

Augusto Ricardi

28 **Estrategia para mejorar la empleabilidad de las mujeres
con base en políticas de cuidados**

Carlos Barba

Augusto Ricardi

34 **Programa de atención al sobrepeso y la obesidad en Jalisco**

Alfredo Celis de la Rosa

Patricia Noemí Vargas Becerra

39 Programa de atención a la salud y pensión universal

Alfredo Celis de la Rosa

Patricia Noemí Vargas Becerra

41 Agencia estatal para la inversión pública sustentable

Adrián de León Arias

45 Eje 2. Cohesión social para el desarrollo

47 Agencia para la calidad y cobertura educativa

Edson Eduardo Navarro Meza

**57 Red pública de escuelas, bibliotecas
y casas municipales de cultura en Jalisco**

Diego Escobar González

**62 Agencia de Ciencia, Tecnología e Innovación
para el desarrollo en Jalisco**

Claudia Díaz Pérez

77 Eje 3. Seguridad pública y justicia penal

**79 Programa de Fortalecimiento Institucional
y Social de la Seguridad Pública**

Marcos Pablo Moloeznik

90 Justicia penal y política criminal: hacia un “modelo de tres pisos”

Guillermo Raúl Zepeda Lecuona

97 Eje 4. Sustentabilidad, población y territorio

99 Jalisco sustentable

Sergio Graf Montero

Eduardo Santana Castellón

109 Propuestas poblacionales: sistema de bienestar generacional y Jalisco Santuario

Alejandro Canales Cerón

Edith Gutiérrez Vázquez

Patricia Noemí Vargas Becerra

115 Eje 5. Gobierno eficiente y política democrática

117 Programa de innovación y fortalecimiento gubernamental

Antonio Sánchez Bernal

Jarumy Rosas Arellano

123 Democracia para el desarrollo: una propuesta de intervención pública

Héctor Raúl Solís Gadea

125 Autores

Presentación

Raúl Padilla López

Presidente del Consejo Consultivo

Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo

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

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

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

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

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

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

Introducción

Adrián Acosta Silva

Coordinador del proyecto Jalisco a futuro

La actualización diagnóstica del proyecto *Jalisco a futuro 2018-2030* (en adelante, JAF 18/30), permitió identificar una agenda estratégica para la acción pública articulada con propuestas básicas y programas prioritarios, cuya implementación se considera factible para el periodo 2018-2030. Se trata de propuestas susceptibles de ser traducidas como políticas públicas y no sólo como un enunciado de buenas intenciones. En todos los casos, obedecen a la identificación de las relaciones causales entre factores explicativos, problemas públicos y alternativas de solución. El análisis de las propuestas de intervención pública derivadas de los ejercicios de actualización diagnóstica de los doce temas considerados inicialmente en JAF, permite una reorganización y reconceptualización basada en dos grandes criterios: las aportaciones a la construcción de una ciudadanía social para todos los jaliscienses, es decir, un repertorio de derechos sociales básicos exigibles y garantizables; y el fortalecimiento de la responsabilidad pública a través de instituciones eficaces, capaces y legítimas de procuración universal de los derechos y obligaciones en los distintos campos políticos, económicos, sociales y ambientales.

Bajo estos criterios, es posible observar la causalidad compleja de los problemas públicos, es decir, la influencia de mecanismos multicausales en la explicación de los componentes, dimensiones y alcances de los problemas que imponen restricciones multifactoriales a la acción pública en el corto, el mediano y el largo plazo. No obstante, es posible identificar dos grandes tipos de causalidades de los problemas públicos: las causalidades transversales y las causalidades específicas. Las primeras corresponden a factores que influyen en prácticamente todos los temas y problemas estratégicos identificados. Entre ellas destacan los factores poblacionales (cambios en la estructura de las cohortes demográficas, envejecimiento de la po-

blación, concentración metropolitana de la mayor parte de los jaliscienses), factores socioeconómicos (desigualdad en el ingreso, inequidad de género, acceso a la escolaridad superior, vulnerabilidad), o factores institucionales (ineficiencia organizativa, debilidad gubernamental, déficits de autoridad, ineficacia de las políticas públicas). Las segundas obedecen a factores específicos: corrupción, impunidad, cambios en perfiles epidemiológicos, bienes culturales escasos, inequidad de las oportunidades educativas.

De este ejercicio se desprenden consecuentemente nueve propuestas estratégicas que se traducen en 15 proyectos prioritarios para los próximos 12 años (2018-2030). Se trata de propuestas y proyectos que reúnen tres características básicas: actúan sobre las causas de los problemas públicos; son factibles (realistas y realizables) en su implementación; y pueden producir resultados de alto impacto para el mejoramiento de la vida de los jaliscienses del siglo XXI.

Desde esta perspectiva, y analizando las correspondencias entre las distintas causalidades, el perfil de los problemas públicos y de los proyectos de intervención, se propone un marco de acción basado en la reformulación de los proyectos, organizados en cinco ejes, nueve propuestas estratégicas y 15 programas prioritarios:

Ejes, propuestas y proyectos prioritarios JAF 2018-2030		
Ejes	Propuestas estratégicas	Proyectos prioritarios
Prosperidad y bienestar	• Sistema jalisciense de protección social universal • Agencia estatal de inversión pública sustentable	• Projóvenes • Promujeres • Programa contra sobrepeso y obesidad • Programa de atención a la salud y pensión universal • Programa estatal para inversión sustentable
Cohesión social para el desarrollo	• Sistema estatal de educación, ciencia y cultura para el desarrollo • Agencia estatal para aseguramiento de la calidad y la cobertura educativa	• Programa de aseguramiento de calidad y cobertura educativa en niveles medio superior y superior • Red pública de escuelas, bibliotecas y casas municipales de cultura • Programa estatal de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo
Seguridad pública y justicia penal	• Sistema estatal de seguridad pública con justicia eficaz	• Programa de reformas institucionales a la seguridad pública • Modelo de tres pisos

Ejes, propuestas y proyectos prioritarios JAF 2018-2030		
Ejes	Propuestas estratégicas	Proyectos prioritarios
Sustentabilidad, población y territorio	- Jalisco sustentable - Programa de atención prioritaria a poblaciones de alta vulnerabilidad socio-demográfica	- Programa de gestión ambiental para la sustentabilidad y el desarrollo territorial - Programa de bienestar generacional - Programa Jalisco santuario
Gobierno eficiente y política democrática	- Sistema estatal de responsabilidad pública - Democracia representativa con gobiernos capaces y responsables	- Programa de innovación gubernamental estatal y municipal - Formulación de agenda de reformas políticas centradas en la representación y ejercicio de los poderes públicos

Estas propuestas pueden detallarse desde una óptica de problemas, causalidad y efectos esperados de la manera siguiente:

Propuestas de intervención JAF 2018-2030				
Ejes	Problema crítico	Factores causales	Propuestas	Efectos esperados (2030)
Prosperidad y bienestar	Inserción laboral precaria o informal de amplios segmentos de los jóvenes de Jalisco, producto de la mala calidad del empleo que prevalece en la entidad, que se traduce en bajos ingresos, alta informalidad, desprotección laboral y débil vinculación o carencias de acceso a los sistemas de seguridad social	- Insuficiente cobertura y calidad de la educación. - Empleos precarios e informales para jóvenes de baja escolaridad	- Projóvenes - Programa de mejora de la empleabilidad de los jóvenes en Jalisco	- Incremento de la cobertura y la calidad de la educación media superior y superior - Mejorar la empleabilidad y los ingresos de los jóvenes - Asegurar protección social a los jóvenes

Propuestas de intervención JAF 2018-2030				
Ejes	Problema crítico	Factores causales	Propuestas	Efectos esperados (2030)
Prosperidad y bienestar	Persistencia de la desigualdad de género en la división sexual del trabajo doméstico y los cuidados de personas dependientes en Jalisco	• Aumento del porcentaje de hogares con jefatura femenina • Escasa valoración del trabajo no remunerado y de los cuidados a personas dependientes (niños, adultos mayores, discapacitados)	• Promujeres • Programa de mejora de la empleabilidad de las mujeres con base en una política de cuidados	• Mejorar la calificación, capacitación continua y experiencia laboral de las mujeres y facilitar la conciliación entre vida reproductiva, actividades de cuidado y vida laboral remunerada
	Insuficiente inversión para el desarrollo económico sustentable y equitativo	• Limitada inversión productiva en relación con la disponibilidad de trabajo y necesidades de desarrollo económico y social del estado • Insuficiencia de crecimiento, orientada a modelos tradicionales de negocio, y factores institucionales que generan una demanda de trabajo con ingresos y salarios relativamente bajos, en comparación con otros estados	• Agencia estatal para inversión pública sustentable en términos económicos, sociales y ambientales, orientada hacia la creación y distribución de bienes públicos	• Mejoramiento de niveles de ingreso y calidad de vida de los jaliscienses • Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación • Promover políticas que apoyen las actividades productivas, la creación de empleo decente, el emprendimiento, la creatividad y la innovación • Alentar la oficialización y el crecimiento de las microempresas y las pymes

Propuestas de intervención JAF 2018-2030				
Ejes	Problema crítico	Factores causales	Propuestas	Efectos esperados (2030)
Prosperidad y bienestar	- Sobrepeso y obesidad de niños y jóvenes como problema de salud pública - Desigualdad en el acceso a sistemas de salud y prestaciones sociales básicas de la mayoría de los adultos mayores	- Cambios en estilos de vida y patrones de alimentación, prácticas de actividad física y factores genéticos - Inconsistencia e insuficiencia de los programas públicos dirigidos a resolver el problema	- Programa de atención al sobrepeso y obesidad - Programa Estatal de atención a la salud y pensión universal	- Disminución de padecimientos derivados de obesidad y sobrepeso, en especial de la diabetes mellitus - Garantizar un piso de prestaciones sociales básicas a los jaliscienses (acceso a salud y garantía de pensiones)
Cohesión social para el desarrollo	Insuficiente cobertura y calidad educativa en nivel medio superior y superior	- Altos índices de deserción en secundaria y preparatoria - Rezagos educativos - Bajos niveles de los aprendizajes básicos	- Agencia estatal de calidad y cobertura educativa - Programa de mejora de la calidad y la cobertura educativa en Jalisco - Sistema integral de información de estudiantes, egresados y empleadores en Jalisco	- Incremento de la tasa bruta de cobertura de la educación superior - Mejora de la eficiencia y calidad de las instituciones educativas y los aprendizajes de los jóvenes jaliscienses
	Bajo acceso de la población al consumo de bienes culturales	- Insuficiente inversión pública y privada en el campo cultural - Desarticulación entre educación y cultura en los circuitos escolares formales - Inconsistencias e insuficiencias de políticas culturales en las escalas municipales	Programa de red pública de escuelas, bibliotecas y casas de municipales de cultura como espacios de formación y acceso a los bienes culturales	- Incremento del acceso masivo a los bienes culturales - Mejoramiento de la oferta pública y privada de bienes culturales

Propuestas de intervención JAF 2018-2030				
Ejes	Problema crítico	Factores causales	Propuestas	Efectos esperados (2030)
Cohesión social para el desarrollo	Débil impacto de la ciencia y la tecnología en el desarrollo económico, social y cultural de Jalisco	• Inconsistencia de políticas públicas dirigidas al sector • Incapacidades institucionales acumuladas para definir con claridad y coherencia prioridades del desarrollo científico y tecnológico estatal	Agencia estatal de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo	• Mejora de indicadores de ciencia, tecnología e innovación tecnológica en Jalisco • Articulación de proyectos y programas científicos y de innovación tecnológica en escuelas de nivel medio, superior y posgrado • Incremento significativo en programas, proyectos y científicos ligados a procesos innovación en instituciones educativas, empresas y organizaciones públicas y privadas
Seguridad pública y justicia penal	Violencia homicida	• Incremento de la delincuencia organizada • Impunidad • Corrupción • Transgresión de normas • Proliferación de armas de fuego • Concentración de la población en la ZMG	• Paradigma sistémico de la seguridad pública • Programa de fortalecimiento institucional de la seguridad pública con enfoque de derechos y responsabilidades	• Disminución de los índices de violencia homicida • Fortalecimiento de las instituciones de prevención y disuasión de los delitos, en especial de la policía estatal y las policías municipales • Incremento de la confianza de los ciudadanos en las instituciones de seguridad pública

Propuestas de intervención JAF 2018-2030				
Ejes	Problema crítico	Factores causales	Propuestas	Efectos esperados (2030)
Seguridad pública y justicia penal	Procuración de justicia colapsada, con instituciones débiles, ineficientes e ineficaces	• Baja capacidad organizativa e institucional de investigación de los delitos • Corrupción • Desconfianza de los ciudadanos en las autoridades judiciales	• Modelo de tres pisos	• Procuración de justicia eficiente y de alto impacto • Claridad y transparencia en los procesos judiciales • Reducción de la impunidad • Confianza de los ciudadanos en las autoridades judiciales
Sustentabilidad, población y territorio	Debilidad institucional de gestión ambiental que se concentra en cuatro puntos críticos: pérdida de superficies que provee servicios ambientales, gestión inadecuada de residuos sólidos, contaminación atmosférica y vulnerabilidad hídrica	• Pobreza e inequidad • Pérdida de biodiversidad • Cambio climático	• Jalisco sustentable. Cinco ejes de acción • Biodiversidad y servicios ambientales • Sustentabilidad de las actividades productivas • Gestión integral de aguas y cuencas. • Sustentabilidad urbana • Atmósfera, movilidad y gestión integral de residuos	• Disminución de índices de contaminación ambiental • Mejorar la sustentabilidad de actividades productivas (ganadería, recursos forestales, producción rural) • Garantizar la sustentabilidad hídrica • Imprimir una lógica de sustentabilidad ambiental a la expansión urbana
	Vulnerabilidad de jóvenes y migrantes	• Bajo acceso de los jóvenes a educación superior y a empleos dignos • Ausencia de políticas públicas enfocadas en los derechos de los migrantes	• Sistema jalisciense de bienestar generacional • Programa de inclusión social e inserción laboral para jóvenes • Jalisco como estado santuario para migrantes	• Disminución significativa de la vulnerabilidad socio-demográfica de jóvenes y migrantes

Propuestas de intervención JAF 2018-2030				
Ejes	Problema crítico	Factores causales	Propuestas	Efectos esperados (2030)
Gobierno eficiente y política democrática	Insuficiencia financiera para impulsar el desarrollo	- Acuerdo fiscal centralizado en ingresos y descentralizados en gastos - Expansión de la agenda pública sin control, que se ve reflejada en pulverización presupuestal, una estructura organizacional disfuncional y una banca de desarrollo con restricciones	- Programa de Innovación gubernamental a nivel estatal y municipal - Políticas focales - Coordinación fiscal	- Instituciones hacendarias eficientes, capaces y coordinadas en el diseño y ejercicio de los presupuestos públicos - Reducción del costo operativo de gobierno estatal y gobiernos municipales - Mejora significativa de los ingresos propios de municipios y gobierno estatal
Gobierno eficiente y política democrática	Debilidad del Estado de derecho	- Debilidad institucional (administrativa, organizativa, financiera) del gobierno estatal y gobiernos municipales - Democracia trunca, que no procura condiciones adecuadas para el ejercicio de una ciudadanía plena, con recursos cognoscitivos, capacidades cívicas, facultades de organización y acción, así como acceso a recursos legales	Programa de reformas orientada hacia la mejora de la calidad de la representación y participación política de ciudadanos, y estructuras de incentivos orientadas hacia la mejora del desempeño de funcionarios públicos	- Democracia local altamente representativa y participativa - Fortalecimiento de buenas prácticas gubernamentales, con un funcionariado responsable y eficiente

Con base en lo anterior, se detallan a continuación las propuestas y proyectos de intervención pública sugeridas por los estudios de actualización diagnóstica de JAF 18/30, a partir de la identificación, por parte del grupo de expertos convocados para el ejercicio, del que consideran el principal problema estratégico de cada tema, así como las propuestas de solución (alcances, contenidos, actores involucrados, impactos esperados) que pueden formularse mediante políticas públicas específicas.



1

Prosperidad y bienestar

Hacia la construcción de un sistema estatal
de protección social universal
en un contexto de crecimiento
y desarrollo económico



Estrategia para mejorar la empleabilidad de los y las jóvenes de Jalisco: Projóvenes

Carlos Barba

Augusto Ricardi

Este proyecto se inscribe en la agenda de construcción de ciudadanía social para los jaliscienses en el siglo XXI y se enfoca en dos dimensiones: los derechos y la inclusión social de los jóvenes de Jalisco.¹

El eje de este proyecto es contribuir a resolver un problema central detectado en el diagnóstico sobre el bienestar social en esta entidad, 2010-2017, a saber: la inserción laboral precaria o informal de amplios segmentos de los jóvenes de Jalisco, producto de la mala calidad del empleo que prevalece en esta entidad, que se traduce en bajos ingresos, alta informalidad, desprotección laboral y débil vinculación o carencias de acceso a los sistemas de seguridad social.

En Jalisco de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE 2015) aproximadamente el 35% de los jóvenes entre 15 y 19 años de edad y el 21.3% de quienes se sitúan entre los 20 y 29 años de edad carecen de empleo formal.² La inserción laboral de las mujeres es más precaria e informal que la de los hombres. Entre 2005 y 2015 la tasa de informalidad laboral para la población no agropecuaria ha sido consistentemente mayor en el caso de las mujeres que en el de los hombres.

Este problema está también fuertemente relacionado con la insuficiente cobertura y calidad de la educación en Jalisco, de acuerdo con el INEGI en 2015 el 41.6% de los jóvenes entre 15 y 19 años de edad y el 72.9% de los que se sitúan entre los 20 y 24 años carecen de acceso a la educación media superior y superior. La situación de las mujeres entre 20

¹ De acuerdo con Conapo en Jalisco en 2017, 2 540 124 personas se situaban entre los 12 y 29 años, es decir, un 31.3%.

² En Jalisco sólo el 44% de los jóvenes de 12 a 29 años forman parte de la población económicamente activa.



y 24 años es peor que la de los hombres, ya que el 74.9% no asisten a la escuela. Sólo el 37.3% de quienes se sitúan entre los 15 y los 19 años de edad tienen como máximo algún grado aprobado en educación media superior y sólo el 26.2% de quienes se sitúan entre los 20 y 24 años de edad algún grado aprobado en educación superior.

La ENOE 2014 indica que en Jalisco aproximadamente el 66% de la población sin educación media superior y superior recibe hasta tres salarios mínimos, lo que equivale en la actualidad a un ingreso entre 2 mil 220 y 6 mil 661 pesos al mes. De acuerdo con el Coneval esos niveles de ingreso son insuficientes para cubrir el valor de una canasta alimentaria, más bienes y servicios indispensables para el bienestar social como el transporte público, el acceso a la educación, la cultura, la recreación y los cuidados de salud.³

Los jóvenes con una inserción precaria o informal enfrentan una situación social muy difícil; además de contar con bajos ingresos, enfrentan carencias por acceso a la seguridad social. En 2015 en Jalisco el 49.4% de los jóvenes entre 15 y 19 años de edad y el 43.5 de aquellos que tienen de 20 a 24 años carecían de seguridad social contributiva. Esto sitúa a los jóvenes de Jalisco en un escenario futuro caracterizado por bajos ingresos, problemas para acceder a jubilaciones basadas en sistemas de capitalización individual, postergación en la integración de hogares, abandono escolar, restricciones a la movilidad laboral y marginación (Coneval, 2018).

³ La línea mínima del bienestar definida por el Coneval equivale a la canasta alimentaria que establece los ingresos necesarios para adquirir los alimentos y nutrientes necesarios para una vida sana (Coneval, 2018b). La línea de bienestar corresponde al valor monetario de una canasta de alimentos bienes y servicios básicos, entre ellos: alimentos, transporte público, limpieza y cuidado de la casa, cuidados personales, educación, cultura y recreación, comunicaciones y servicios para vehículos, vivienda y servicios de conservación, prendas de vestir, calzado y accesorios, utensilios domésticos, cuidado de la salud, etcétera (Coneval, 2018a).



La estrategia de política social: Projóvenes de Jalisco

Para revertir esta tendencia a la precariedad laboral juvenil proponemos una estrategia integral. Se requieren políticas para incrementar la empleabilidad de los jóvenes porque el mercado laboral demanda calificación laboral y experiencia laboral, y los jóvenes carecen de ambos. Si éstas no son construidas desde la instancia formativa, generan exclusión social, inestabilidad, informalidad y precariedad laboral. Esto hace que la educación sea un componente clave en la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo.⁴

Aunque en México hay poco desarrollo en este ámbito, en América Latina hay muchos ejemplos de políticas públicas de intervención activa en el mercado laboral dirigidas a los jóvenes, cuyos propósitos son diversos: capacitación laboral, subsidios al empleo y el salario, creación directa de empleo, subsidios para la capacitación en el lugar del trabajo, incentivos o subsidios para la búsqueda de trabajo, servicios de búsqueda de empleo, desarrollo microempresarial.⁵

Evidentemente no todas estas políticas son igual de efectivas para mejorar la empleabilidad y la participación en el empleo total de los jóvenes. Una educación de mayor calidad, una buena integración en el mercado laboral y una mayor movilidad de los jóvenes son cruciales.

⁴ Una educación de calidad facilita la inserción laboral y también incrementa las posibilidades de movilidad social. Sin embargo, la calidad educativa presenta graves y constantes problemas en nuestra región que son mostrados por las pruebas que miden habilidades en matemáticas, ciencias y lenguaje. En muchos países de América Latina los puntajes obtenidos por los jóvenes en estas pruebas son bajos, comparados con países de similar desarrollo económico de otras partes del mundo. Hay brechas notorias de calidad entre la educación pública y privada y una clara desconexión entre el sistema educativo y el mercado laboral, porque el primero no satisface las necesidades del segundo.

⁵ La OIT registra 12 programas de capacitación en América Latina en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Nicaragua y Perú. En México existe un programa denominado Primer Empleo. Hay seis programas de capacitación e inserción laboral en Argentina, Brasil y Nicaragua. En Ecuador, Honduras, Nicaragua y Paraguay se han desarrollado cinco programas de creación directa de empleo. En Colombia, Costa Rica y Honduras se han establecido tres programas de desarrollo empresarial. Otros dos programas de búsqueda de trabajo y empleo se han implementado en Costa Rica. En Chile, Colombia y República Dominicana se han creado programas de subsidio a la capacitación en el lugar de trabajo. Además, en Argentina y Chile se cuenta con cuatro programas de subsidio al empleo y el salario.



Objetivos generales

- ♦ Generar incentivos para que los jóvenes permanezcan en la educación media superior y superior, porque sólo el acceso exitoso a estos niveles educativos les permitirá situarse fuera de la pobreza.
- ♦ Mejorar la empleabilidad de los jóvenes de Jalisco en el sector formal, para que accedan a empleos de buena calidad, que garanticen acceso a seguridad social y permitan desarrollar trayectorias laborales estables.⁶
- ♦ Mejorar las condiciones de ingreso al mercado de trabajo cuando se accede al primer empleo.
- ♦ Apoyar la transición de los jóvenes de la escuela al trabajo para que sea más fácil y desarrollar una mano de obra más capacitada y experimentada laboralmente para el futuro. Para ello, educación y formación profesional deben impartirse en conjunto como una doble vía.⁷

Población objetivo

A diferencia de la estrategia propuesta por el gobierno de presidente Andrés Manuel López Obrador, denominada “Jóvenes construyendo el futuro”,⁸ la población objetivo no son sólo los jóvenes que no estudian ni trabajan (los *ninis*), también se incluye a aquellos que aún se encuentran en formación y a quienes están en busca de un primer empleo.

⁶ La inserción de los jóvenes de América Latina y México en el mercado laboral se caracteriza por una alta rotación y precariedad que se aleja de la concepción de “trabajo decente” de la OIT. El mercado laboral no permite desarrollar trayectorias ascendentes y relaciones laborales estables, lo que genera mucha incertidumbre.

⁷ Esta estrategia ha sido muy exitosa en Alemania desde hace varias décadas.

⁸ Que ha sido anunciada para apoyar a los jóvenes que no estudian ni trabajan y residen en el sur y sureste del país.



Actores involucrados y gobernanza

El empleo juvenil no debe ser abordado a través de acciones fragmentadas y aisladas. Requiere de una acción sostenida y concertada de diferentes actores, la participación y el diálogo son condiciones necesarias para desarrollar estrategias en este campo.

Para definir una estrategia para mejorar la empleabilidad de los jóvenes en Jalisco es necesario identificar y definir el problema, explorar las opciones de políticas públicas, tomar decisiones sobre la política y ejecutarla. Esto exige una participación cuadripartita: gobierno, empresas, instituciones educativas y organizaciones sociales. La idea sería conformar un consejo de promoción de la empleabilidad de los Jóvenes de Jalisco (podrían participar, por ejemplo, la Secretaría de Desarrollo e Integración Social, la Secretaría de Educación y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, universidades públicas y privadas, empresas, organizaciones sociales y sindicatos, así como consultores expertos en esta temática).

Acciones estratégicas de apoyo al empleo juvenil

- ♦ Prevención del abandono escolar prematuro a través de apoyos financieros (becas) y de una oferta educativa más atractiva.
- ♦ Apoyos para obtener un primer empleo formal y de tiempo completo de los jóvenes, en calidad de aprendices, para que puedan adquirir capacidades y experiencia laboral, dentro del escalafón de la empresa y para que tengan oportunidad de ascender y desarrollar allí una trayectoria laboral. Para que este mecanismo funcione son indispensables compromisos con las empresas para que desarrollen estrategias de inversión en el capital humano de los trabajadores jóvenes a quienes deben considerar recursos valiosos. Los becarios deben recibir una remuneración digna por realizar tareas relacionadas con los puestos que ocupan. Su financiamiento debe corresponder tanto al gobierno estatal (a través de una subvención pública mensual por un periodo razonable), como a las propias empresas. Un factor clave es promover la responsabilidad social de las empresas, a través de incentivos fiscales



para las empresas que utilicen contratos fijos, por ejemplo, en el ámbito del impuesto sobre nóminas o de las remuneraciones al trabajo.

- ♦ Mejorar la transición de la escuela al trabajo, a través de un sistema dual de aprendizaje en la escuela y en el propio lugar de trabajo. Esto implica nuevamente recuperar la figura del aprendiz y crear un mercado de trabajo para los aprendices con una participación de autoridades educativas, del trabajo, organizaciones sociales, empresas e instituciones educativas. Para ello es indispensable un aprendizaje remunerado dentro de las empresas.
- ♦ Apoyo para la inserción educativa, formativa y laboral de quienes ni estudian ni trabajan o cuentan con ocupaciones en el sector informal,⁹ combinando apoyos monetarios públicos y políticas de activación laboral en el sector privado y acceso a servicios sociales.
- ♦ Talleres de orientación vocacional ocupacional: dirigidos a adolescentes y jóvenes para impulsar elecciones vocacionales y laborales viables, así como para colaborar en la construcción de trayectorias educativo-laborales.

Programas sociales que conjuntan esta estrategia

- ♦ “Mi primera experiencia laboral”: para facilitar el acceso de los jóvenes de 19 a 24 años a trabajos de calidad, a través de acuerdos entre el gobierno del estado y las empresas.
- ♦ “Jóvenes que estudian y trabajan”: apoyo a jóvenes de 15 a 24 años para realizar la transición de la escuela al trabajo, a través del fortalecimiento del vínculo entre el mundo educativo y del trabajo.
- ♦ “Jóvenes con nuevas calificaciones y nuevos empleos”: apoyo a los jóvenes interesados en capacitarse para trabajos que se crearán en el futuro, de mayor calidad y que exigen una mayor calificación, también para garantizar mejores condiciones laborales y mejorar las condiciones para la creación de esos empleos.
- ♦ “Jóvenes con alternativas”: apoyos para los jóvenes, de 15 a 24 años, sin empleo, ni adscripción educativa o con empleos informales, para su reinserción laboral y educativa.

⁹ O incluso en actividades ilícitas.



Proceso de implementación

1. Creación del Consejo de Promoción de la Empleabilidad de los Jóvenes de Jalisco.
2. Establecimiento de un marco institucional y de coordinación entre los actores que intervendrán en la estrategia.
3. Elaboración de los programas y establecimiento de sus reglas de operación.
4. Elaboración de un presupuesto sexenal.
5. Promoción mediática.
6. Puesta en operación de los programas postulables para jóvenes interesados en participar.

Impactos esperados

- ♦ Mejorar la calidad del empleo formal para los jóvenes.
- ♦ Incrementar la cobertura escolar de nivel medio superior y superior.
- ♦ Mejorar la calificación y experiencia laboral de los jóvenes.
- ♦ Abatir la inserción precaria y la informalidad laboral del empleo juvenil.
- ♦ Facilitar el tránsito de la escuela al trabajo.
- ♦ Reinsertar a quienes ni estudian ni trabajan en las instituciones educativas, las formativas y en el mercado laboral.

Bibliografía

- Coneval (2018a). *Contenido y valor de las canastas alimentaria y no alimentaria*. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>
- Coneval (2018b). *Evolución de las Líneas de Bienestar y de la Canasta Alimentaria*. Recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>



Estrategia para mejorar la empleabilidad de las mujeres con base en políticas de cuidados

Carlos Barba

Augusto Ricardi

El presente proyecto se centra en el problema de la persistencia de desigualdad de género en la división sexual del trabajo doméstico y los cuidados de personas dependientes en Jalisco, y se orienta a delinear qué tipo de agenda y estrategia son necesarias para enfrentarla, fortalecer la inclusión social de las mujeres en el mercado laboral y ampliar sus derechos sociales y las garantías de ciudadanía social plena.

El nodo central de este proyecto es solucionar un problema prioritario detectado en el diagnóstico sobre bienestar social en *Jalisco 2010-2017* consistente en el aumento del porcentaje de hogares con jefatura femenina, lo cual se traduce en una mayor vulnerabilidad para las mujeres en la medida que se ven enfrentadas a asumir una doble carga; como proveedoras y como responsables principales de las labores reproductivas, de crianza y cuidado en el hogar, lo que incrementa a su vez la inestabilidad dentro de los hogares. Esta tendencia se agudiza a razón de que la inserción laboral de las mujeres es de menor calidad, más precaria e informal que la de los hombres y porque de manera constante se ha producido una pérdida del ingreso real de las familias en Jalisco.

La necesidad de formular respuestas a la problemática encuentra mayor asidero cuando ésta tiene lugar en un contexto en el cual los programas sociales que se han implementado en el ámbito de la familia, tanto a nivel



federal como estatal, se caracterizan por su enfoque asistencial y familiarista¹⁰ orientado a mejorar los ingresos de los hogares (el programa federal Prospera) o, en ciertos casos, actuando los hogares con jefatura femenina (el programa Apoyos y Servicios Asistenciales a Familias en Situación Vulnerable), pero siendo deficitarios en la misión de integrar a sus agendas el tema medular del cuidado de personas dependientes (niños, adultos mayores, enfermos, personas con discapacidad), función que históricamente ha recaído y sigue recayendo sobre la figura femenina. En Jalisco, desarrollar agendas de protección social que resuelvan los requerimientos de cuidado que tienen lugar al interior de la familia liberaría a las mujeres de esta obligación históricamente considerada femenina, concediéndoles una mayor autonomía y una mejor posición para obtener una mayor capacitación, alcanzar una mejor inserción laboral y tener más oportunidades para su desarrollo profesional en el ámbito laboral así como mayores probabilidades de experimentar movilidad social u ocupacional ascendente.

Esquemas de valoración del trabajo no remunerado y los cuidados: la experiencia de los programas Crece Contigo en Jalisco

Una estrategia a seguir a nivel estatal giraría en torno a la creación de una agenda pública de protección social centrada en la valoración del trabajo no remunerado y los cuidados de personas dependientes (niños, ancianos, enfermos y discapacitados) como forma de flexibilizar la estructura rígida de la división sexual del trabajo y las responsabilidades domésticas, responder al aumento de la demanda de cuidado y ampliar las oportunidades de participación femenina en el trabajo remunerado y de calidad.

Esto sería posible a partir de esquemas de acceso universal a servicios sociales de provisión y promoción del cuidado, los que aligerarían la carga de tiempo dedicada por la figura femenina a esta función. La factibilidad de esta estrategia se encontrará en función del grado de priorización que

¹⁰ El enfoque familiarista de estas políticas estriba en reforzar el papel reproductivo jugado por las mujeres dentro de los hogares.



se le conceda a la inversión social (gasto) en servicios sociales de cuidado y crianza. La agenda se robustecería al integrar un componente de protección basado en medidas para una mayor equidad entre sexos en materia de aportes previsionales que contribuyan a contrarrestar las desventajas que enfrentan las mujeres, ya sea mediante la constitución de raceros de mortalidad únicas para ambos sexos en el cálculo de las prestaciones; por medio de la disminución de años de aportes obligatorios para la población ocupada femenina como contrapartida a la carga de tiempo dedicado a los quehaceres domésticos, crianza y de cuidado, o mediante la igualación gradual de la edad de jubilación de hombres y mujeres.

Un ejemplo de éxito en la región que oficiaría de referencia y del cual cabría evaluar su aplicabilidad en la entidad federativa con base a avances alcanzados y lecciones aprendidas, lo constituye la experiencia de colectivización del cuidado y del tiempo que este requiere, lográndose así una mejor distribución del mismo entre sexos y estratos sociales, que han logrado los programas Uruguay Crece Contigo y Chile Crece Contigo. Estos programas han logrado a su vez detener el proceso de segmentación social en términos de cuidado en la niñez heredado de la última década del siglo xx en los países en que se ha implementado, dejando atrás el modelo por el cual sólo los sectores alto y medio-alto lograban acceder a los servicios de cuidado por la vía privada, mientras los sectores medio y bajo accedían a servicios informales de baja calidad o simplemente no lograban hacerlo. Tanto en Uruguay como en Chile la expansión de las jornadas escolares han contribuido también a alivianar la carga de dedicación femenina a los cuidados de dependientes menores.

El programa Uruguay Crece Contigo es sólo uno de los componentes centrales del Plan Nacional de Cuidados 2016-2020 impulsado por el Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) que surge en el país en 2015 con la Ley N°19.353. El SNIC surge como una respuesta tanto a la necesidad de garantizar el derecho a recibir cuidados de las personas dependientes como a la de contribuir a resolver el problema de la inclusión de la perspectiva de género “promoviendo la superación cultural de la división sexual del trabajo y la distribución de las tareas de cuidados entre todos los actores de la sociedad” (Ley N°19.353, p. 3) en el marco de un esquema de corresponsabilidad entre familias, mercado, Estado y sociedad civil así como entre mujeres y varones.



Objetivos generales

- ♦ Generar instancias de cuidado temporal de dependientes menores de edad que propicien una mayor autonomía de la mujer que desempeña trabajo no-remunerado en el hogar. Las “salas cuna”, los jardines infantiles y/o las “nanas o niñeras” del modelo de Chile Crece Contigo han mostrado tener un impacto positivo sobre la liberación de la carga de responsabilidad y tiempo en los hogares con jefatura femenina.
- ♦ Producir mejores prácticas familiares de crianza y cuidado de adultos mayores y personas discapacitadas en los hogares más vulnerables, introduciendo el componente de género en la búsqueda de un mejor equilibrio y distribución de los tiempos de dedicación y responsabilidad entre varones y mujeres.
- ♦ Propiciar el cambio en la actual división sexual del trabajo incorporando transversalmente el concepto de corresponsabilidad de género y generacional como principio rector en las labores de cuidado, así como promover la descentralización territorial de la atención y servicios brindados buscando responder de forma más eficiente a las demandas y necesidad específicas de cada comunidad y municipio.

Población objetivo

El proyecto se dirige a las personas en situación de dependencia que requieran atención integral, asistencia y se encuentren a cargo de un tercero de género femenino que le brinda cuidados. Se trata de encaminar un conjunto de medidas específicas orientadas a la constitución de un modelo de solidaridad y corresponsabilidad entre los miembros del hogar (nivel micro) así como entre las familias, el mercado, el Estado y la comunidad.

Actores involucrados y gobernanza

La creación de un Sistema Nacional Integral de Cuidados supone el diseño de un conjunto de acciones públicas y privadas de provisión de asistencia y atención directa a las necesidades básicas de la vida diaria tanto de



las personas que se hallan en situación de dependencia como de las que proveen su cuidado. Por consiguiente, es necesaria la articulación entre diferentes actores que aseguren la organización, coordinación, consolidación y expansión de las prestaciones y servicios ya existentes y de los que habrán de crearse para aumentar su calidad de vida.

Por un lado, estarán los prestadores de servicios de cuidado (Secretaría de Salud) y el órgano que reglamentará las condiciones bajo las cuales se proveerán. Otros actores podrán participar de la celebración de acuerdos y acciones conjuntas (gobierno estatal y gobiernos municipales) cuando fuere necesario. Asimismo, debería sopesarse la creación de una junta estatal de cuidados cuya misión residiría en promocionar y monitorear la integración de la perspectiva de género de modo transversal a los procesos y actividades llevadas a cabo por el Sistema Integral de Cuidados de Jalisco. A dicha junta, en coalición con un comité consultivo de cuidados de posible creación, le competirá definir los objetivos, políticas y planificación estratégica de las prioridades del sistema ya mencionado, así como velar por la transparencia de los procesos y acceso público a la información derivada de los resultados alcanzados. El comité consultivo de cuidados asesoraría a la junta cuando fuese necesario en materia de asignaciones presupuestales requeridas por los programas sociales que fuesen aprobados por el gobierno estatal para su implementación.

Acciones estratégicas: metas a alcanzar en el corto, mediano y largo plazo

En el corto plazo (2021) se busca formular un plan estatal de cuidados que defina las fases y procesos de implementación de los programas sociales, instrumentos y acciones de cuidado, así como el órgano encargado de supervisarlos y optimizar el uso de los recursos presupuestales disponibles (posible creación de un observatorio estatal de cuidados); asimismo, diseñar y reglamentar la coordinación de planes y proyectos intersectoriales que garantizarán la universalidad de la cobertura y el goce de los derechos sociales asociados al cuidado (alimentación, salud, educación, seguridad social, no discriminación).

En el mediano plazo (2024) se pretende alcanzar el desarrollo de políticas de conciliación que contribuyan de manera eficaz a resolver las



tensiones y contradicciones entre trabajo doméstico y trabajo productivo, así como la relación entre espacio público y espacio privado entre varones y mujeres (desconceptualización del espacio privado como espacio “natural” de pertenencia de las mujeres). La meta a mediano plazo queda definida como la conciliación entre la esfera familiar y la laboral, la cual deberá lograr la compatibilidad entre el desarrollo satisfactorio de las actividades productivas con las de la vida reproductiva (maternidad) y del cuidado de personas dependientes, procurando evitar la generación de costes laborales no deseados por la mujer.

En el largo plazo (2030) se proyecta eliminar las brechas de desigualdad entre mujeres y varones a partir de la transformación de las estructuras que impiden el acceso igualitario al trabajo remunerado y de calidad. Para ello es necesaria la incorporación a la agenda de cuidado de las acciones afirmativas o positivas a través de políticas de diferenciación que permitan eliminar la discriminación que generan las brechas como estrategia para lograr la igualdad de género en la participación de las libertades y derechos sociales, políticos y civiles.

Impactos esperados

- ♦ Mejorar la calidad del empleo formal para la población de mujeres.
- ♦ Incrementar las posibilidades de formación de capital humano en las mujeres jefas de hogar con personas dependientes a su cargo.
- ♦ Disminuir la carga de tiempo dedicado al trabajo no remunerado doméstico de las mujeres que buscan trabajo remunerado mediante políticas de corresponsabilidad.
- ♦ Mejorar la calificación, capacitación continua y experiencia laboral de las mujeres y facilitar la conciliación entre vida reproductiva, actividades de cuidado y vida laboral remunerada.
- ♦ Abatir la inserción precaria y la informalidad laboral de la mujer.
- ♦ Reducir los niveles de abandono escolar de la población femenina en el nivel medio-superior y superior por razones ligadas a las labores de cuidado, maternidad o quehaceres del hogar.



Programa de atención al sobrepeso y la obesidad en Jalisco

Alfredo Celis de la Rosa

Patricia Noemí Vargas Becerra

Antecedentes

En 2013 la Secretaría de Salud del Gobierno Federal publicó su Estrategia Nacional para la Prevención y el Control del Sobrepeso y la Obesidad y la Diabetes (Secretaría de Salud, 2013). Con base en tal proyecto, ese mismo año la Secretaría de Salud del Estado de Jalisco publicó su Estrategia Estatal para la Prevención y el Control del Sobrepeso y la Obesidad y la Diabetes (Secretaría de Salud de Jalisco, 2013). En ambos documentos las autoridades sanitarias reconocen la importancia que el sobrepeso y la obesidad representan para la salud de la población como el principal factor de riesgo en el desarrollo de enfermedades no transmisibles: un problema de salud pública asociado al incremento en la prevalencia de diabetes mellitus 2, dislipidemias, hipertensión arterial sistémica, arterioesclerosis y enfermedades cardiovasculares; que, independientemente de factores genéticos y epigenéticos, resulta de un balance positivo de energía (aumento de ingestión y disminución del gasto) determinada por múltiples factores socioambientales, que en las últimas décadas ha mostrado una tendencia ascendente.

Con el objetivo de “desacelerar el incremento en la prevalencia de sobrepeso y obesidad”, tanto el programa nacional como el estatal precisaron los siguientes ejes rectores (Secretaría de Salud de Jalisco, 2013):

- ♦ *Investigación y evidencia científica.* Apoyarse en el desarrollo científico y el fomento a la investigación.
- ♦ *Corresponsabilidad.* Participación conjunta que implica la responsabilidad de ofrecer una respuesta pertinente, congruente y oportuna a las necesidades o problemas que enfrentamos como comunidad, instituciones y organizaciones y grupos sociales.



- ♦ *Transversalidad.* En actividades de capacitación, colaboración y/o alianzas, investigación, comunicación y difusión que se tendrían como equipo y de incidencia en todos los entornos.
- ♦ *Intersectorialidad.* La participación coordinada de todos los interesados y medidas sectoriales en favor de la salud. El programa estatal contempla la participación de la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación, del CODE-COMUDE, de los ayuntamientos y del DIF, así como de asociaciones civiles y de las universidades.
- ♦ *Evaluación del impacto.* Se crearían los instrumentos adecuados de medición del desempeño e impacto para sustentar las intervenciones que se realizaran por las diferentes instancias; quedarían registradas en los sistemas de información, registros y aportación para el análisis.
- ♦ *Rendición de cuentas.* Las políticas y los programas estarían orientados a resultados, optimizando el uso de los recursos públicos, utilizando nuevas tecnologías de información y comunicación, impulsando la transparencia y rendición de cuentas de acuerdo al artículo 134 de la Constitución. Esta estrategia se subiría a la página de la Secretaría de Salud Jalisco, www.ssj.jalisco.gob.mx, así como sus avances.

Tanto el programa nacional como el estatal definieron los siguientes pilares y ejes estratégicos:

- ♦ Salud pública
 - » Vigilancia epidemiológica
 - » Promoción de la salud y comunicación educativa
 - » Prevención
- ♦ Atención médica
 - » Calidad y acceso efectivo
- ♦ Regulación sanitaria y política fiscal
 - » Etiquetado
 - » Publicidad
 - » Medidas fiscales

Después de cinco años, en 2018 estos programas de prevención y control de sobrepeso, obesidad y diabetes parecen muertos o, en el mejor de los casos, agonizantes. A pesar de las buenas intenciones, sólo se han realizado algunas acciones: el etiquetado ha mejorado y es obligatorio; las



medidas fiscales se aplican; la publicidad nos trajo la campaña del “Chécate, Mídete, Muévete” con resultados pobres, el acceso a la atención médica por sobrepeso y obesidad ya existía antes del año 2013, pero no existe evidencia de que su calidad y acceso efectivo mejoraran; el interés de la vigilancia epidemiológica sigue enfocado en las enfermedades infecciosas y sólo se reporta el número de consultas otorgadas por diabetes mellitus, sin realizar una vigilancia activa del sobrepeso y la obesidad fuera de las clínicas; y la promoción de la salud, la comunicación educativa y la prevención no tienen diferencia con lo observados anteriormente.

En lo que respecta al estado de Jalisco, después de cinco años no hay evidencias de que los ejes rectores de los programas hubieran sido respetados: los proyectos de investigación, si se realizaron, no se publicitaron; la corresponsabilidad sólo le llegó al paciente; la transversalidad se perdió en el camino; a las instituciones se les asignaron programas, que nadie supervisó; la evaluación se quedó en el papel; y, al final del sexenio, nadie rindió cuentas.

Bosquejo para un programa de prevención y control del sobrepeso y la obesidad

Disminución de la prevalencia de sobrepeso y obesidad en Jalisco

Para la elaboración de un programa que busca la prevención y el control del sobrepeso y la obesidad es importante involucrar a toda la sociedad para que, a partir de un esbozo general, se consensúe una estrategia estatal. Cada entidad podría definir los alcances de su participación, y comprometerse con alcanzarlos. Estos actores serían, por ejemplo, los siguientes:

- ♦ Gobierno del estado
 - » Secretaría de Salud de Jalisco
 - » Secretaría de Educación de Jalisco
 - » Consejo Estatal del Deporte (CODE)
 - » Secretaría de Infraestructura y Obra Pública
 - » Secretaría de Movilidad
 - » Secretaría del Trabajo



- ♦ Sector Salud
 - » Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
 - » Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)
 - » OPD Hospitales Civiles de Guadalajara
 - » Desarrollo Integral de la Familia (DIF) Jalisco
 - » Pensiones del Estado de Jalisco
- ♦ Universidades públicas y privadas del estado de Jalisco
 - » Universidad de Guadalajara
 - » Universidad Autónoma de Guadalajara
 - » ITESO
 - » Univa
- ♦ Otras organizaciones
 - » Asociación Médica de Jalisco
 - » Colegios de nutriólogos
 - » Colegios de psicólogos
 - » Asociaciones de ciclistas
 - » Asociaciones deportivas en el estado de Jalisco

Se requiere definir un techo presupuestal que apoye financieramente la elaboración y la ejecución del programa. Cualquier propuesta que no contemple este aspecto es una propuesta que nacerá muerta.

Con el riesgo de quedar muy cortos en la siguiente lista, las actividades que podrían agregarse a las que ya se han aplicado podrían incluir las siguientes:

- ♦ Involucrar a los niños y adolescentes en la elaboración de los alimentos, tanto en el hogar como en la escuela.
- ♦ Actividad física en horario escolar.
- ♦ Organización de actividades deportivas, tanto escolares como extraescolares.
- ♦ Favorecer el transporte no motorizado, incrementando las opciones, mejorando las condiciones de seguridad, facilitando los medios e incentivando las movilizaciones a través de puntos, descuentos o premios.
- ♦ Incrementar la difusión a través de los medios de comunicación.
- ♦ Etiquetar los menús de los restaurantes.



Esta lista será más larga en la medida que consultemos a todos los interesados en el tema. Asimismo, habría que definir metas intermedias y finales, cuantificables, a corto, mediano y largo plazo.

- ♦ Metas a corto plazo
 - » Intermedias
 - Número de acciones para promover dietas saludables
 - Número de acciones para promover la actividad física
 - Número de atenciones por sobrepeso y obesidad en consulta médica
 - Actividad física en la población
- ♦ Metas a mediano plazo
 - » Finales
 - Prevalencia de sobrepeso y obesidad
 - » Intermedias
 - Número de acciones para promover dietas saludables
 - Número de acciones para promover la actividad física
 - Número de atenciones por sobrepeso y obesidad en consulta médica
 - Actividad física en la población
- ♦ Metas a largo plazo
 - » Finales
 - Prevalencia de sobrepeso y obesidad
 - » Intermedias
 - Número de acciones para promover dietas saludables en escuelas primarias y secundarias
 - Número de acciones para promover la actividad física en escuelas primarias y secundarias
 - Número de espacios físicos para actividad física
 - Acceso a espacios físicos para actividad física

Para evaluar y dar seguimiento al programa se tendrán que definir actores específicos, con disposición de los recursos adecuados que permitan realizar estas actividades. Adicionalmente, los indicadores deberán especificarse de manera operativa.

Finalmente, la difusión también deberá ser accesible a toda la población. Esta podría estar basada en una página web que muestre las acciones realizadas y los avances del programa.



Programa de atención a la salud y pensión universal

Alfredo Celis de la Rosa

Patricia Noemí Vargas Becerra

Desde la perspectiva de la construcción de una ciudadanía social basada en el acceso efectivo a derechos fundamentales, dos son los asuntos críticos que aquejan hoy el bienestar social de la mayoría de los jaliscienses: por un lado, el acceso insuficiente en términos de cobertura y calidad a los servicios de salud y, por el otro, la carencia de la garantía de una pensión básica para los adultos mayores. Frente a esta situación, Jalisco tiene el reto de garantizar los derechos sociales plasmados en la Constitución y en la Ley General de Desarrollo Social del Estado de Jalisco, mediante la formulación e implementación de políticas estables y consistentes, dirigidas a la creación de un sistema estatal de protección social universal. Éste identificará las distintas necesidades y condiciones de la población a lo largo del ciclo de la vida de las personas, con diferentes instrumentos de acuerdo a cada etapa, que garantice en el mediano y largo plazo (2018-2030) por lo menos un acceso igualitario a los servicios de salud y una pensión de vejez mínima universal garantizada. Este sistema deberá tener indicadores y metas claras, así como mecanismos de evaluación que garanticen su efectividad, transparencia y rendición de cuentas.

Objetivos

- ♦ Garantizar el acceso de todos los jaliscienses a los servicios públicos de salud que se ofrecen el estado.
- ♦ Asegurar el derecho a una pensión básica de vejez universal a la población mayor de 65 años.



Contenidos mínimos de una propuesta de política pública

- ♦ Identificación del tamaño y dimensión de la población sin acceso a mínimos de salud y seguridad social en las escalas regionales y municipales.
- ♦ Evaluación de la cobertura, calidad y composición de los servicios de salud de acuerdo a la infraestructura y recursos disponibles en Jalisco.
- ♦ Evaluación de las instituciones, programas y organismos públicos federales, estatales y municipales que intervienen en el otorgamiento de pensiones, y formulación de un nuevo esquema de coordinación que asegure pensión básica universal a todos los jaliscienses.

Acciones estratégicas

- ♦ Elaboración de un programa estatal de atención a la salud con un enfoque poblacional y territorial municipal y multirregional.
- ♦ Elaboración y actualización trianual de un padrón único de adultos mayores en Jalisco.
- ♦ Evaluación de la normatividad, organización y funciones del Instituto de Pensiones del Estado de Jalisco, para ampliar sus alcances y cobertura a toda la población.

Actores involucrados

- ♦ Secretaría de Salud/Seguro Popular
- ♦ Consejo Estatal de Población
- ♦ Instituto de Geografía y Estadística de Jalisco
- ♦ Universidad de Guadalajara
- ♦ Sdedesol
- ♦ INEGI

Impactos esperados

- ♦ Aseguramiento del derecho a la salud de todos los jaliscienses.
- ♦ Establecimiento de un fondo de pensiones sustentable y suficiente para los adultos mayores.



Agencia estatal para la inversión pública sustentable

Adrián de León Arias

Antecedentes causales y propuesta de política

Las causas de los limitantes y retos del desarrollo económico en Jalisco en general se pueden atribuir a una limitada inversión productiva en relación con la disponibilidad de trabajo y necesidades de desarrollo económico y social del estado. Además, esta inversión se encuentra históricamente concentrada en sectores ligados a actividades tradicionales (por ejemplo, alimentos, bebidas, calzado, comercio al por menor) protegidos por licencia (construcción), ligados a inversión extranjera (es el caso de la electrónica y *berries*, entre otros). La inversión se da, en una gran mayoría, en empresas familiares con limitados incentivos para la innovación o nuevos modelos de negocios, así como en aquellas ligadas a inversión extranjera dependiente del acceso a mercados internacionales y cambios en los flujos globales de esa inversión.

Es relevante notar, en este contexto, que en muchos aspectos de la actividad económica se observan problemas de sustentabilidad económica y social. Así, por ejemplo, en la agricultura de exportación, que ha sido una de las áreas dinámicas en la economía de Jalisco, existen limitaciones de su sustentabilidad en términos ecológicos, impactos ambientales, dependencia en contratación de migrantes temporales, envejecimiento poblacional y acceso dependiente a mercados globales, por cambios en preferencias, regímenes agro-sanitarios y temas arancelarios.

Una característica adicional de la dinámica económica en Jalisco es que la insuficiencia de crecimiento, orientación a modelos tradicionales de negocio y factores institucionales generan una demanda de trabajo con



ingresos y salarios relativamente bajos, en comparación con otros estados de nivel semejante en desarrollo económico.

En los últimos años la política económica estatal se ha caracterizado por una expansión en términos de financiamiento, capacitación, cultura empresarial, desregulación, construcción de infraestructura, comunicaciones y cargas impositivas, pero no en escala suficiente. Mientras no incida específicamente en sectores/actividades acordes a las necesidades particulares de estos sectores, tales apoyos seguirán siendo utilizados como “subsidios/complemento” de los ingresos. Hay también un relevante éxito en la coordinación con algunas ramas productivas como alimentos, moda, electrónica y agricultura a través de un formato de fortalecimiento de *clusters* productivos, sin embargo, sólo en algunos casos se ha hecho con una visión de sustentabilidad económica y social a futuro.

Entonces, en esta propuesta, se recomienda como objetivo de política para el desarrollo económico, como primer orden de prioridad, la promoción de una inversión productiva en monto y de manera sustentable económica, social y ambientalmente, de tal manera que dinamice niveles sostenibles de ingreso y calidad de vida a nivel comparable con otras economías estatales en el país.

En particular, se recomienda la creación de una agencia estatal para la promoción de inversión sustentable con el objetivo de promover, atraer y mantener la inversión sustentable o de calidad, que se constituya como nodo de encuentro de todas las instituciones de ámbito estatal y local. Para ello, prestará servicios de valor añadido a los inversores por establecer y establecidos, fomentará el clima de negocios favorable a través de la cooperación y la provisión de bienes públicos.

Una característica relevante de la agencia propuesta es que no estaría basada exclusivamente en el otorgamiento de subsidios, sino orientada la creación y disponibilidad de bienes públicos, tales como infraestructura, procesos de certificación, pagos o asignación en especie de servicios de formación, actualización y capacitación, además estaría basada en asociaciones estratégicas.

Respecto a los agentes públicos y sociales a involucrar están las secretarías y dependencias gubernamentales ligadas al desarrollo económico tales como la Secretaría de Desarrollo Económico, el Sistema Estatal de Promoción de Inversiones, la Secretaría de Planeación, Administración y Finan-



zas, la Secretaría de Desarrollo Rural, la Secretaría de Turismo, la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Movilidad, la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, así como la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública; además de incorporar el sector empresarial y el académico-universitario.

En cuanto a las acciones estratégicas, con objeto de dar seguimiento a la operación de esta agencia, se requiere la generación de un sistema de identificación de inversión sostenible que posibilite el monitoreo de resultados.

Una propuesta para identificar la inversión de calidad o sostenible podría ser, por ejemplo, vincularla al objetivo 8 de los Objetivos para el Desarrollo Sustentable, con el fin de:

- ♦ Lograr niveles más elevados de productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación.
- ♦ Promover políticas que apoyen las actividades productivas, la creación de empleo decente, el emprendimiento, la creatividad y la innovación.
- ♦ Alentar la oficialización y el crecimiento de las microempresas y las pymes.

Lo anterior se podría complementar con las siguientes acciones:

- ♦ Monitoreo al constante cambio en el entorno regional, nacional y sobre todo global, así como incidir en el cambio de normativa institucional a nivel federal e internacional.
- ♦ Mantener el dinamismo y marco de cooperación/competencia en empresas grandes y un gran número de empresas pequeñas.
- ♦ Vincular la producción con la acumulación de capital humano y de desarrollo/adopción de avances tecnológicos.
- ♦ Desarrollar la capacidad empresarial y novedosos modelos de negocios, consolidación de los *clusters* existentes.
- ♦ Seguir atrayendo inversión (extranjera) de riesgo a actividades “ganadoras” en el estado.

En cuanto al proceso de implementación, la agencia estatal propuesta se podría diseñar a partir de los elementos de dependencias ya existentes tales como el CEPE, la oficina de inversión de Sedeco y una modificación de la Ley para Promoción de Inversiones en el Estado de Jalisco.



2

Cohesión social para el desarrollo

Hacia la articulación de un contexto educativo,
cultural y científico coherente
orientado hacia la cooperación, la innovación
y la cohesión social para el desarrollo de Jalisco



Agencia para la calidad y cobertura educativa

Edson Eduardo Navarro Meza

Problematización

Tabla 2.1. Identificación de problemas de educación básica en Jalisco			
	Programa Estatal de Desarrollo 2013-2033	Jalisco a futuro 2012	Jalisco a futuro 2018
Identificación de problemas	Rezago educativo Baja calidad educativa Violencia entre pares en planteles educativos	• Educación insuficiente • Educación inequitativa • Educación de bajo desempeño	• Cobertura regional insuficiente • Bajo desempeño educativo
Componentes o dimensiones de los problemas	<i>Rezago educativo</i> • Diferenciación entre zonas urbanas y rurales • Desigualdad de oportunidades económicas y sociales <i>Baja calidad educativa</i> • Inequidad en el acceso • Ineficiencia de recursos • Reprobación y abandono escolar. <i>Violencia entre pares en planteles educativos</i> • Bullying • Violencia en la familia y la comunidad • Problemas personales	<i>Educación insuficiente</i> • Baja cobertura • Recursos insuficientes <i>Educación inequitativa</i> • Desempeño educativo diferenciado por regiones <i>Educación de bajo desempeño</i> • Tasas de reprobación y eficiencia terminal sin cambios • Aprendizajes no idóneos de los alumnos	<i>Cobertura regional insuficiente</i> • Condiciones sociales adversas • Población vulnerable • Falta de oportunidades de acceso educativo <i>Bajo desempeño educativo</i> • Poco mejoramiento en los aprendizajes • Infraestructura educativa • Políticas con pocos resultados

Fuente: Programa Estatal de Desarrollo 2013-2033, SEJ. *Jalisco a futuro 2012-2032. Construyendo el porvenir.*

**Tabla 2.2. Identificación de problemas de educación media superior en Jalisco**

	Programa Estatal de Desarrollo 2013-2033	Jalisco a futuro 2012	Jalisco a futuro 2018
Identificación de problemas	- Baja cobertura educativa - Altos índices de reprobación - Altos índices de deserción y baja eficiencia terminal	- Cobertura inequitativa e insatisfecha - Deserción y reprobación - Falta de coordinación sistémica e institucional	- Cobertura insatisfecha - Deserción persistente
Componentes o dimensiones de los problemas	<i>Baja cobertura educativa</i> - Contrastes regionales según desarrollo económico y social - Oferta educativa insuficiente - Eficiencia terminal insuficiente en el nivel secundaria <i>Altos índices de reprobación</i> - Mejoramiento de los procesos de enseñanza aprendizaje - Diversificación de las metodologías de aprendizaje <i>Altos índices de deserción y baja eficiencia terminal</i> - Población vulnerable - Problemas familiares y económicos	<i>Cobertura inequitativa e insatisfecha</i> - Diferenciación entre regiones marginadas y no marginadas - Absorción insuficiente en el nivel secundaria <i>Deserción y reprobación</i> - Contextos de violencia y adicciones - Problemas económicos <i>Falta de coordinación sistémica e institucional</i> - Bajo presupuesto para atender las necesidades del nivel medio - Diversidad de opciones educativas	<i>Cobertura insatisfecha</i> - Oferta educativa insuficiente - Preferencia por ofertas de bachillerato general <i>Deserción persistente</i> - Baja capacidad de retención asociada a programas poco flexibles - Falta de acompañamiento académico y personal

Fuente: Programa Estatal de Desarrollo 2013-2033, SEJ. *Jalisco a futuro 2012-2032. Construyendo el porvenir.*

Tabla 2.3. Identificación de problemas de educación superior en Jalisco

	Programa Estatal de Desarrollo 2013-2033	Jalisco a futuro 2012	Jalisco a futuro 2018
Identificación de problemas	Distribución inequitativa en educación superior	- Cobertura inequitativa - Desafíos en relación al desarrollo sustentable - Poca complementariedad en la diversificación de la ES	- Acceso educativo insuficiente - Baja calidad educativa



Tabla 2.3. Identificación de problemas de educación superior en Jalisco

	Programa Estatal de Desarrollo 2013-2033	Jalisco a futuro 2012	Jalisco a futuro 2018
Componentes o dimensiones de los problemas	<i>Distribución inequitativa en educación superior</i> • Inequidad en el acceso • Desigualdades regionales y de género • Concentración de la matrícula en carreras tradicionales	<i>Cobertura inequitativa</i> • Características regionales y poblacionales desiguales <i>Desafíos en relación con el desarrollo sustentable</i> • Concentración de la matrícula en pocas carreras liberales • Configuración del mercado profesional <i>Poca complementariedad en la diversificación de la ES</i> • Inexistencia de vocacionamiento institucional	<i>Acceso educativo insuficiente</i> • Baja eficiencia terminal en el nivel medio • Desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales <i>Baja calidad educativa</i> • Brechas de calidad en la oferta de nivel superior • Expansión del sector privado en la ES. • Falta de esquemas regulatorios

Fuente: Programa Estatal de Desarrollo 2013-2033, SEJ. *Jalisco a futuro 2012-2032. Construyendo el porvenir.*

La propuesta para mejorar la educación en Jalisco tiene el objetivo de proponer algunas líneas de intervención orientadas a la atención de los problemas educativos identificados en el diagnóstico *Jalisco a futuro 2018-2030*. En el panorama educativo de la entidad persisten problemas de cobertura y calidad a distintos niveles que no han sido mitigados con el paso de los años. En la educación básica, la cobertura no se ha completado en algunas regiones del estado, principalmente en aquellas que presentan contextos vulnerables y rezagos sociales de distinta índole. La educación media superior no ha terminado por reducir de manera significativa los índices de deserción y los bajos niveles de eficiencia terminal aún representan un gran reto para la entidad. Por su parte, a pesar de los esfuerzos de generar oportunidades de acceso educativo, la educación superior jalisciense no ha logrado aumentar de manera significativa su cobertura, a la vez que demuestra crecientes problemas de calidad en ciertos sectores de la oferta educativa.

La resolución inacabada de estos problemas representa un atentado contra el derecho de los jaliscienses a una educación inclusiva y de cali-

dad. Por ello el marco general en el que se inscribe la presente propuesta es el de *la construcción de la ciudadanía social a partir de una educación con enfoque de derechos*, que se concreta por medio de la oportunidad del goce de los derechos fundamentales sin afectar los derechos de los otros. Por lo tanto, la ciudadanía social implica la capacidad de convivir con la alteridad en el marco de reglas socialmente aceptadas, basadas siempre en la igualdad, la inclusión y la libertad.

La educación se constituye como un mecanismo clave para formar ciudadanos comprometidos, competentes cívicamente y capaces de ejercer sus derechos y de respetar los de sus semejantes. En ese sentido, una educación que pretenda formar ciudadanos debe estar sustentada en la dimensión cultural e histórica de las personas, centrarse en el reconocimiento y aceptación de la pluralidad cultural por medio del respeto al otro, alinearse con los valores propios de la democracia y estar basada principalmente en los derechos humanos.

La educación con enfoque de derechos es una condición necesaria para el ejercicio de una ciudadanía democrática. Todo modelo que pretenda educar para la formación de ciudadanos debe contemplar dentro de sus programas la formación de niños y jóvenes conscientes de sus derechos y sus libertades, pues nadie puede ejercer y defender sus derechos ni respetar los de los demás si los desconoce. La educación con enfoque de derechos promueve la cohesión, la integración y la estabilidad social, y es fundamental para formar agentes de cambio, mismos que resultan necesarios para la construcción de la ciudadanía.

De esta manera, las líneas estratégicas que se exponen a continuación intentan integrar al menos un componente del enfoque de derechos, ya sea el respeto y la inclusión social, el derecho a una educación de calidad y en la mejora de los aprendizajes de los niños y jóvenes jaliscienses. En principio, la propuesta plantea un par de objetivos generales desarrollados en torno a las aspiraciones educativas relacionadas con la construcción de una ciudadanía social en el estado de Jalisco, y posteriormente ordena líneas de acción y objetivos específicos orientados a la resolución de los problemas identificados en el ejercicio de diagnóstico para cada nivel educativo.



Objetivos generales

- ♦ Consolidar una educación equitativa e inclusiva que contribuya a asegurar el derecho a la educación de todas las personas, donde se fomente la participación social con igualdad de oportunidades, y que permita el reconocimiento y respeto de las diferencias culturales.
- ♦ Consolidar un sistema educativo de calidad que contribuya a la formación e internalización de valores democráticos, de tal manera que los futuros ciudadanos cuenten con las herramientas necesarias para la convivencia en sociedad dentro del marco del respeto a los derechos humanos.
- ♦ Construir un sistema de aprendizajes a lo largo de la vida, que mejore la calidad, la cobertura y empleabilidad de los egresados de los niveles medio superior y superior.

Descripción general del proyecto

Se propone la creación de un organismo público dedicado a diseñar, instrumentar y evaluar políticas de mejoramiento de la calidad y la cobertura educativas, con énfasis en los niveles medio superior y superior. Funcionaría con un esquema de fuerte interacción con instituciones educativas públicas y privadas, que permitan identificar estrategias, estudios, reportes y propuestas en torno a problemas ubicados en territorios y poblaciones específicas. La agencia trabajaría a partir de un plan estratégico de largo plazo (2018-2030), con énfasis en los problemas de cada uno de los niveles del sistema educativo estatal.

Estrategias orientadas a la educación básica

Las principales problemáticas de la educación básica jalisciense tienen que ver con la capacidad del sistema para llegar a regiones del estado cuyas poblaciones padecen algún tipo de vulnerabilidad social o económica, así como también con la capacidad de generar una correspondencia efectiva entre el mejoramiento general del sistema y los aprendizajes de los estu-



diantes. Hoy en día, en Jalisco seis de cada diez alumnos no cuentan con las habilidades elementales de lenguaje, comunicación y razonamiento matemático, a la vez que el acceso educativo no se ha llegado a generalizar en todas las regiones de la entidad, agravándose la situación en aquellos municipios de pocos recursos, bajo índice de desarrollo humano y altos niveles de marginación.

Ampliar las oportunidades de acceso educativo en todas las regiones de Jalisco

Objetivo

Asegurar el acceso a la educación básica a la población jalisciense que se encuentra en contextos sociales vulnerables.

Acciones

- ♦ Aumentar el gasto público estatal en educación por alumno en las regiones más vulnerables del estado.
- ♦ Adecuar los programas y planes de estudio a las necesidades de las comunidades en las que se encuentran las escuelas.
- ♦ Articular los objetivos de las políticas educativas con aquellos de las políticas dirigidas al desarrollo económico y social.
- ♦ Fomentar la participación de los gobiernos municipales en la construcción de diagnósticos y proyectos de mejora.

Fomentar la calidad de la educación básica a partir del mejoramiento de la infraestructura educativa

Objetivo

Asegurar óptimas condiciones en las escuelas del estado como medio para la mejora de los aprendizajes de los alumnos.



Acciones

- ♦ Incrementar el presupuesto destinado al mejoramiento de la infraestructura básica de las escuelas, focalizando en regiones con mayores rezagos.
- ♦ Garantizar infraestructura física básica en todas las regiones del estado.
- ♦ Establecer programas estatales de mejoramiento a los espacios educativos, y promover su vinculación con los programas federales existentes.
- ♦ Promover una estrategia participativa de mantenimiento y rehabilitación a las escuelas que incorpore a distintos actores gubernamentales y de la sociedad civil.

Estrategias orientadas a la educación media superior

La educación media de Jalisco padece de las mismas problemáticas que el país en general: cobertura insuficiente e importantes niveles de deserción. A pesar de los esfuerzos que se han hecho desde el sector público, el nivel medio superior no ha logrado llegar a todos los jóvenes en edad de cursar este nivel educativo, ni ha terminado por aumentar de manera significativa su capacidad de retención. En el panorama actual de Jalisco sólo cinco de cada diez jóvenes en edad normativa cursan la educación media, cifra que posiciona al estado en el lugar 29 a nivel nacional en términos de cobertura. A la par, se ubica dentro de los primeros diez estados con mayores niveles de abandono, donde sólo seis de cada diez terminan los estudios de este nivel.

Incrementar la cobertura en el nivel medio superior en el estado

Objetivo

Asegurar el acceso a la educación media superior a partir del fortalecimiento y diversificación de la oferta educativa.



Acciones

- ♦ Fomentar una mayor asignación de presupuesto al Sistema de Educación Media Superior de la Universidad de Guadalajara a fin de generar más espacios en los planteles existentes.
- ♦ Incrementar el presupuesto estatal asignado a la creación de oferta educativa en el nivel medio superior.
- ♦ Ampliar la oferta de educación media superior regional e incentivar la participación del sector privado en regiones alejadas de la zona metropolitana.
- ♦ Posicionar la oferta educativa distinta al bachillerato general mediante programas de orientación vocacional en estudiantes de nivel secundaria.
- ♦ Fortalecer los programas virtuales, semiescolarizados y a distancia.

Establecer mecanismos para disminuir los niveles de deserción escolar en el nivel medio superior en Jalisco

Objetivo

Mejorar la capacidad de retención del nivel medio superior mediante la diversificación de la oferta y el establecimiento de programas de acompañamiento académico y personal.

Acciones

- ♦ Fortalecer y desarrollar capacidades institucionales para garantizar a los jóvenes una trayectoria escolar completa.
- ♦ Facilitar la continuidad de los estudios a partir de la flexibilización de la oferta educativa.
- ♦ Diseñar programas institucionales de evaluación para la identificación de estudiantes en riesgo, con problemas de rendimiento escolar y psicosociales.
- ♦ Acompañar a los alumnos durante su trayectoria escolar para orientarlos en la resolución de problemas académicos.



- ♦ Definir esquemas de asesoría académica diferenciada para estudiantes de bajo rendimiento académico y en riesgo de abandono escolar.

Estrategias orientadas a la educación superior

La educación superior en Jalisco se caracteriza por presentar problemas de cobertura y calidad que no son generalizados, sino que se concentran en sectores específicos de la oferta y la demanda. Los retos asociados a la cobertura educativa no son nuevos, y llevan ya algunos años presentes en la agenda del gobierno del estado. Actualmente, Jalisco se ubica por debajo de la media nacional en cuanto a cobertura de nivel superior, y en los últimos años ha mostrado disminución en sus índices de absorción. De igual forma, se identifica un problema emergente asociado a la conformación de brechas de calidad educativa. Este problema tiene que ver con la coexistencia de circuitos educativos de calidades heterogéneas, que deriva en asimetrías significativas en los niveles de calidad de los servicios que ofertan. Se ha identificado que la baja calidad se localiza principalmente en algunos segmentos de la oferta privada.

Extender los servicios educativos de nivel superior por todas las regiones de Jalisco, enfatizando en las más vulnerables

Objetivo

Establecer mecanismos de acceso educativo que aseguren la inclusión de todos los sectores de la población jalisciense.

Acciones

- ♦ Mejorar los niveles de eficiencia terminal en el nivel medio superior, a partir de mecanismos de ampliación de cobertura y retención escolar.
- ♦ Establecer políticas institucionales de acceso donde se contemplen cuotas de admisión a grupos sociales diferenciados (género, discapacidad, etnia, etcétera).



- ♦ Fortalecer la oferta educativa regional e incrementar la oferta en modalidades no convencionales.
- ♦ Fortalecer los programas existentes de becas y apoyos orientados a la permanencia en la educación superior, asegurando que los reciban quienes más los necesitan.

Establecer esquemas de regulación y supervisión efectivos para la creación y funcionamiento de las instituciones privadas de educación superior

Objetivo

Disminuir las brechas de calidad existentes en la oferta de nivel superior en Jalisco, a fin de asegurar procesos formativos relevantes, pertinentes y útiles.

Acciones

- ♦ Elaborar un diagnóstico claro y preciso sobre el panorama de la calidad de la oferta privada de educación superior.
- ♦ Mejorar los dispositivos de reconocimiento de validez oficial a través del diseño de una estrategia conjunta, donde participen las distintas instancias que lo otorgan.
- ♦ Diseñar mecanismos de coordinación entre la Secretaría de Educación Jalisco y la Universidad de Guadalajara a fin de institucionalizar esquemas de supervisión sistemáticos y efectivos hacia el funcionamiento de la oferta privada.
- ♦ Establecer programas estatales de aseguramiento de la calidad y mejora continua de carácter obligatorio, que contemplen las diferencias y especificidades de la oferta.
- ♦ Crear un sistema estatal de información que permita no sólo recabar información sobre las instituciones y su funcionamiento, sino también sobre los estudiantes y sus trayectorias.



Red pública de escuelas, bibliotecas y casas municipales de cultura en Jalisco

Diego Escobar González

Principal problema: análisis, causas y consecuencias

Tabla 2.4. Árbol del problema			
Efectos	• Percepción de poco valor agregado de los servicios culturales. • Subestimación del valor cultural. • Pérdida de “tejido social”, polarización social; menor capacidad de diálogo y empatía, mayor animadversión social • Gasto público ineficiente en el sector cultural, particularmente en los servicios públicos de formación artística • Crecimiento de la brecha entre ricos y pobres, urbanos y rurales, los “dos México” • Servicios culturales poco aprovechados • Inequidad en el “acceso a la cultura” • Incremento en la dependencia gubernamental del sector cultural	• Recesión creativa: reducción en “productividad cultural” y creciente dependencia de contenidos extranjeros • Públicos escasos • Mercado reducido y poco dispuesto a dedicar recursos al consumo cultural. • Menor capacidad para la apropiación cultural, para la expresión de ideas y la creatividad • Menor participación cultural en juventud y vida adulta • Acumulación de desventajas por pérdida de oportunidades de adquisición de capital humano	Efectos
Problema: La estratificación social de la demanda y la participación cultural de niños, niñas y adolescentes de Jalisco excluyen a un sector importante de la población del disfrute de los servicios públicos culturales y sus beneficios tanto a corto como a largo plazo.			
Causas	• Falta de estímulos en ámbito familiar • Oferta incompleta o insuficiente • Poca información, poco tiempo y pocos recursos para actividades, bienes y servicios no esenciales. • Disponibilidad de recursos inversamente proporcional a prosperidad de regiones y localidades • Hogares bajo presión con necesidades crecientes y recursos escasos • Percepción de la cultura como accesorio y décadas sin política cultural universalista	• Recurso humano insuficiente y mal distribuido • Sistema escolar saturado • Oferta de RH incompleta o insuficiente • Subestimación de vocación docente. • Desvinculación entre sector educativo y sector cultural • Falta de incentivos para la redistribución regional de RH • Especialización de instituciones culturales	Causas

Fuente: Elaboración propia.



Propuesta de acción

Nunca será responsabilidad del área cultural de un estado combatir la desigualdad económica (que se materializa en la diferenciación de clase) y la desigualdad política (que se materializa en jerarquías de operación geográfica) que estructuran al país. Sin embargo, para su mayor efectividad, la política pública cultural puede y debe actuar en conocimiento y anticipación de las estructuras que surgen a partir de estas desigualdades. Mientras sigamos operando bajo un paradigma que afirma que “todos tenemos cultura” y no reconozcamos que, como ya hemos planteado, no todos tenemos los mismos recursos y oportunidad de acceder y participar en las actividades culturales que coordina y financia el gobierno, la política pública cultural será poco efectiva para la mayoría de los jaliscienses.

Con el fin de enfocar esfuerzos públicos hacia la solución de un problema que afecta la medida en que el estado es capaz de aportar valor público al sector cultural y cuyas repercusiones son importantes, este diagnóstico propone a sus lectores el diseño de una *política pública de ampliación y redistribución de recursos humanos para el incremento, la diversificación y la segmentación de servicios de formación artística para contrarrestar la “exclusión cultural” identificada en el presente estudio*. Esta política estaría encabezada por la institución estatal de cultura sin ignorar que se beneficiaría de una vinculación con la entidad responsable de la educación básica en Jalisco. Las escuelas públicas forman parte de uno de los pocos sistemas estatales de servicios y atención a la población que aspiran abiertamente a la atención universal. Su distribución en localidades pequeñas las vuelve un capital importante que ofrece la oportunidad de atender a personas que hasta hoy son poco accesibles para el sector cultural público.

Ampliación, vocación y redistribución de recursos humanos por medio de tres estrategias

La formación de jóvenes artistas en Jalisco debe contemplar una mayor coordinación y segmentación que permita a los distintos actores institucionales ofrecer programas de formación artística especializada, acordes a las necesidades de la población. Así como debe haber formación inicial



artística para una gran cantidad de personas que probablemente nunca aspiren a ser artistas profesionales, el camino y las opciones formativas disponibles deben ofrecer a la población opciones formativas según sea su interés y nivel de compromiso. Con la oferta educativa de la Universidad de Guadalajara, Jalisco cuenta con una escuela/facultad de artes con alrededor de doscientos cincuenta docentes y poco más de tres mil alumnos. Pero hay un éxodo considerable de personas que, tras decidir dedicarse profesionalmente a las artes, buscan continuar su formación fuera de Jalisco. La segmentación de la oferta de formación artística debe ampliarse hacia un lado –hacia las personas que están en edad de educación básica y que no necesariamente han expresado un interés por las artes)– y hacia el otro –las personas que buscan una formación artística de competencia global y que aspiran a una carrera internacional en las artes.

No obstante, la formación de nuevos cuatros creativos y artísticos es tan instrumental a las aspiraciones de cada joven artista como lo puede ser para el desarrollo cultural del estado y una de las consecuencias lógicas de lo que aquí se plantea es un incremento considerable en la demanda de artistas docentes. Las instituciones forman nuevos cuadros que aspiran a una profesión artística, pero es del interés de todos (incluyendo a los nuevos artistas) que conozcan la vocación docente.

La institucionalización de un sistema de prácticas docentes de formación inicial artística como primera experiencia laboral de personas recientemente tituladas o en proceso de titulación es una opción que podría ampliar la oferta de formación artística en EEB, generar oportunidades de trabajo para jóvenes especializados en música, teatro, danza, artes plásticas, fomento a la lectura y otras disciplinas.

Una vinculación con las autoridades educativas podría hacer converger recursos del sector educativo con recursos del sector cultural para contar así con el valioso recurso humano y los materiales necesarios para el desarrollo de “talleres” en centros educativos. Encontrar la forma en que el talento y la vocación artística coadyuven a la atención de la población en el sistema escolar puede ser una de las acciones con mayor repercusión social del sector cultura.

Una estrategia para la socialización de talentos y saberes artísticos puede buscar aprovechar el gran capital humano que representan las personas que tienen oficios y ocupaciones artísticas que actualmente no tie-

nen ninguna labor docente. En Jalisco hay poco más de cinco mil prestadores de servicios públicos de cultura, pero más de cuarenta mil personas con ocupaciones artísticas (ENOE 2018). Un programa de fomento a la docencia artística entre personas con oficios artísticos que incentive la gestión comunitaria de grupos de aprendizaje de diversas disciplinas artísticas podría redirigir recursos humanos desaprovechados a objetivos sectoriales importantes. Particularmente, esta estrategia podría considerarse de fomento a la demanda, al incentivar la creación de grupos de acompañamiento formativo informales capaces de dirigir educandos interesados a servicios más estructurados.

La ampliación de la base poblacional que se beneficia de los servicios en bibliotecas públicas y casas de la cultura es crucial para el aprovechamiento de la infraestructura cultural de Jalisco.

- ♦ *Casas de cultura.* Hay cierta *path dependency* respecto a la naturaleza de los servicios ofrecidos en casas de cultura y las maneras como se ofrecen. La interacción entre la oferta y la demanda repetida año con año crea surcos, marcas, que hacen más fácil repetir el camino andado que trazar nuevos. Pero mucho de la ampliación y diversificación de públicos tiene que ver con atrevernos a pensar en las necesidades de usuarios distintos a los usuarios que estos espacios han atendido a lo largo de los últimos años; pensar en los horarios en que las casas de cultura tienen espacios disponibles y en qué miembros de la comunidad podrían contribuir para hacer algo nuevo en esos horarios. Estas necesidades pasan, incluso, por la posibilidad de no poder trasladarse a una casa de la cultura o una biblioteca. La posibilidad es llevar talleres sencillos a instalaciones de otras áreas de gobierno que usualmente atienden a personas que rara vez son usuarias de servicios culturales. Las clases de coro son modelos de intervención artística incluyentes y de bajo costo. Basta un profesor de coro y un acompañante en guitarra o teclado para hacer que grupos de niños, niñas, adolescentes, jóvenes o adultos mayores puedan desarrollar una actividad de esparcimiento y formativa. Las casas de cultura municipales operan con un importante subsidio estatal y con una estructura de cursos, horarios y disciplinas determinadas por las direcciones de cultura de los ayuntamientos. La estrategia de fomento al aprovechamiento de inmuebles culturales en Jalisco ha resultado en el incremento de 63% en el pro-



medio anual de asistentes a talleres de iniciación artística en casas de la cultura. Dadas esas cifras, se puede considerar que esta estrategia fue exitosa. Sin embargo, aún hay mucho por hacer.

Así como hay tipos de públicos a los que se debe incluir en la atención que dan las casas de cultura, hay modelos de gestión que deben probarse. La autogestión podría ser una herramienta para que esos espacios estén a disposición de personas que quieren desarrollar actividades artísticas y culturales que van más allá de la oferta municipal. No es nada raro que mientras el municipio ofrece danza folclórica, haya adolescentes bailando *k-pop* en las plazas públicas con una pequeña bocina portátil, o que mientras las clases de música que ofrece el ayuntamiento son de guitarra los jóvenes en las calles se interesen por otros instrumentos.

- ♦ *Bibliotecas.* El número de bibliotecas públicas en el estado es alto, y su presencia geográfica es amplia, de forma que constituyen un recurso público importante. Sin embargo, a la fecha estas bibliotecas están subutilizadas. Los presagios de la “muerte” del libro como formato de consumo cultural y de consulta de información han ido y venido. Sean o no certeros tales pronósticos, lo que queda claro es que la diversificación de los medios de almacenamiento de información está provocando un rezago de las bibliotecas como centros de resguardo de libros. Mucha información ya nunca se imprime, muchos contenidos extraordinarios jamás serán impresos.

El acceso a la internet tiene ahora nivel de derecho humano y 283 conexiones estables y con ancho de banda suficiente en las bibliotecas públicas de Jalisco podrían ser el inicio de una nueva era para estos espacios con suscripciones a publicaciones electrónicas, a servicios de *streaming* como Filmin Latino, cursos en línea de idiomas, proyecciones públicas de contenidos artísticos y culturales, incluidos aquellos generados por el propio estado de Jalisco a través de la Orquesta Filarmónica de Jalisco y las proyecciones de ópera y cine que diversas instituciones de renombre mundial ponen a disposición de potenciales suscriptores en todo el mundo.



Agencia de Ciencia, Tecnología e Innovación para el desarrollo en Jalisco

Claudia Díaz Pérez

Objetivos

Objetivo general

Consolidar el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas de ciencia, tecnología e innovación (PCTeI) para mejorar aquellas capacidades que incidan directa e indirectamente en la generación de beneficios sociales y económicos para Jalisco.

La propuesta está orientada a la búsqueda de mecanismos de solución a los tres problemas estratégicos identificados. El primero de ellos es el impacto insuficiente de la PCTeI en el ámbito social y económico. Si bien los mecanismos no son lineales ni implican únicamente a la ciencia, la tecnología y la innovación (CTeI), este sector debe orientarse al mejoramiento de la calidad de vida de la población. Se identifican al menos dos áreas de impacto relevantes: la económica, donde debe contribuir a generar mayor crecimiento económico, competitividad, mejores salarios y condiciones para la evolución de las empresas a partir de la innovación; y la social, donde la CTeI contribuya a generar las condiciones para disminuir la desigualdad en el estado, a través de la educación de calidad, la disminución de la brecha digital que permita, entre otras cosas, generalizar la telemedicina para apoyar la cobertura en salud, así como generar acceso a recursos básicos para el desarrollo de la sociedad jalisciense.

El segundo problema detectado es la generación de capacidades de CTeI que incluye el incremento de investigadores de alta habilitación, de grupos de investigación en las áreas requeridas para resolver los problemas económicos y sociales acuciantes; la formación de estudiantes y posgradua-



dos en áreas centrales para el estado (como agronomía e ingeniería); incrementar el número de proyectos en colaboración (academia, industria, sociedad), desarrollo de tecnología y transferencia, propiedad industrial, etcétera

El tercer problema estratégico identificado se relaciona con el diseño, implementación y evaluación de la PCTeI a través del diálogo, compromiso y colaboración de largo plazo a través de problemas específicos, e involucrando a los sectores pertinentes.

Objetivos específicos

- ♦ Profundizar el diagnóstico de la PCTeI a partir de las capacidades actuales y el impacto económico y social que se busca lograr en el estado.
- ♦ Generar medidas específicas permanentes de vinculación a nivel federal, estatal y local entre empresa, gobierno, universidad, sociedad para el diseño, implementación y evaluación sistemática de la PCTeI.
- ♦ Diseñar mecanismos permanentes y transexenales de diálogo, participación y aprendizaje para el diseño, implementación y evaluación de la PCTeI.
- ♦ Establecer mecanismos y procesos de coordinación permanentes con la federación, las regiones, localidades y sectores prioritarios (educación, salud, economía, medioambiente, etcétera) para la resolución de los problemas estratégicos.
- ♦ Generar programas permanentes que no dependan del cambio gubernamental para apoyar la creación de capacidades de CTeI.

Alcances

El proyecto se deriva de la exploración de la evolución de la CTeI en Jalisco en relación con el país, y que considera la posición de México en el mundo. El análisis se realiza a partir de algunos de los programas para el sector, tanto federales como estatales, por lo que no es exhaustivo. Incluye también entrevistas a informantes clave, diagnósticos institucionales (internacionales, federales y del propio estado), investigaciones sobre CTeI de los especialistas mexicanos, así como también información derivada de



fuentes periodísticas que permitieron contextualizar los avances y retrocesos en la materia (notas de periódico, artículos y entrevistas en revistas de divulgación, páginas de internet, etcétera). Las fuentes utilizadas incluyen únicamente documentos de acceso público.

El documento no incluye por ejemplo las evaluaciones realizadas por el SICYT sobre sus propios programas. Tampoco incluye un análisis de cada uno de los programas elaborados por la secretaría y de sus resultados en el periodo. El proyecto parte, en la medida de lo posible, de la actualización de los ejes abordados en el ejercicio Jalisco a futuro previo, considerando también para contextualizar el impacto de la PCTeI, los resultados alcanzados en otros sectores (como educación, salud, economía, etcétera). El análisis y por tanto el proyecto tampoco incluyen los programas que se elaboraron por otras secretarías (federales o estatales) para impulsar la CTeI de manera central o de apoyo, explícita o implícitamente. Es una propuesta limitada principalmente a la información señalada y que requiere ampliarse con el análisis sistemático del conjunto de diagnósticos del sector, y con la evaluación de cada uno de los programas que incluya tanto a quienes recibieron los beneficios como a los encargados de diseñarlos e implementarlos. El proyecto es una base inicial que retoma los logros alcanzados entre los 2001 y 2018 en algunos indicadores considerados como estratégicos.

Contenidos

Las tendencias en la ciencia, la tecnología y la educación han estado marcadas, al menos en las últimas tres décadas, por la impronta de los organismos internacionales (como la OCDE, el FMI, el BM, el BID, por mencionar algunos), que establecen incentivos alrededor de lineamientos específicos. La innovación y el emprendurismo, que conllevan una participación central del sector privado como líder de la CTeI, es uno de los ejes centrales. México ha sido uno de los países que ha hecho un esfuerzo considerable por atender los lineamientos internacionales. Sin embargo, los resultados alcanzados no son del todo los esperados.¹¹ Otros países como Corea, China e incluso

¹¹ El 25 de agosto de 2018 la que sería a la postre encargada del Conacyt señala que se cambiarán los paradigmas neoliberales centrados en la competencia para orientarse a la resolución



Japón siguieron una estrategia imitativa y/o ingeniería inversa que les permitió aprender, desarrollar tecnología y posteriormente posicionarse como líderes en la innovación; valdría la pena pensar en estrategias similares, que son más graduales, menos costosas y también con resultados importantes.

Hay avances relevantes, pero también retrocesos en el contexto de una escasa consolidación en México de la CTel. Los indicadores presentan evidencias a veces contradictorias: lo que se observa como progreso en un estudio, en otro de más amplio alcance es una debilidad. El gobierno se centra más en la difusión de los escasos logros que en la evaluación crítica de los mismos. La política adolece de continuidad y tiene metas cortoplacistas, la evaluación se centra en la medición de indicadores intermedios (o de capacidades) pero no en el análisis crítico de logros y el impacto en la realidad socioeconómica. El panorama que se presenta es complejo y, a pesar de las visiones optimistas, un tanto desalentador. Las transiciones sexenales se presentan como interrupciones en el diseño, en la implementación y en el aprendizaje como políticas mientras que escasean las visiones de largo plazo.

Se recomienda incorporar las perspectivas sobre, en primer lugar, la innovación para el desarrollo social y desarrollo inclusivo; en segundo lugar, estudios sociales de la ciencia y la tecnología para incorporar la evaluación y análisis de corte cualitativo que permite entender a profundidad los cambios que el desarrollo científico y tecnológico puede impulsar a partir de perspectivas multidisciplinarias (antropología, sociología, etcétera); y en tercer lugar, los estudios de política científica e innovación, considerando particularmente los problemas sociales prioritarios que debe resolver Jalisco para disminuir la inequidad, impulsar la inclusión y el acceso general a la educación, la salud y el bienestar.

El proyecto de intervención requiere al menos las siguientes tres fases para llegar a los objetivos propuestos:

- ♦ *Fase 1. Consolidación participativa, ampliación y legitimación del diagnóstico de CTel para precisar problemas estratégicos.*

de problemas nacionales incorporando el saber de los pueblos originarios. Ver <http://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/08/25/alvarez-buylla-en-el-conacyt-cambiaran-los-paradigmas-neoliberales-4232.html> Esta visión, se puede suponer, dejará de lado también la dinámica de la innovación centrada en el sector privado que ha imperado en el diseño de PCTel en el país desde finales de los ochenta.



- » Recolección de diagnósticos y análisis de CTel por sector, estados, programas, dimensión de desarrollo, así como casos de éxito y fracaso.
- » Entrevistas abiertas semi-estructuradas a actores clave a nivel local, estatal, nacional e internacional (agencias nacionales e internacionales), especialistas, etcétera.
- ♦ *Fase 2. Diseño de los mecanismos y procesos para resolver los problemas estratégicos e integrar el programa de intervención.*
 - » Realización de grupos focales por áreas de interés que incluyan académicos, empresarios, directivos, gestores, políticos para la evaluación crítica y la identificación de soluciones, por cada sector y/o problema prioritario, en el ámbito de la CTel.
 - » Elaboración de mapas de ruta (*roadmapping*) por problema prioritario para la CTel para el logro de metas en el largo plazo que integren problemas sectoriales y generen complementariedad de políticas federales, estatales y locales.
 - » Articular problemas estratégicos con metas, indicadores de impacto, sistemas de evaluación y seguimiento continuos y flexibles.
- ♦ *Fase 3. Implementación, retroalimentación, evaluación y seguimiento.*
 - » Establecer sistemas de monitoreo cualitativos y cuantitativos que incluyan el análisis de las condiciones contextuales (regulativas institucionales) y la participación de los diferentes grupos de interés comprometidos desde el inicio del proceso, en sistemas abiertos y estandarizados, de preferencia a nivel nacional y que permitan homogeneizar la información a nivel internacional. El monitoreo de indicadores de impacto y la evaluación cualitativa es fundamental para adaptar, mejorar y ajustar los programas para resolver los problemas identificados.

Actores involucrados

A nivel general los actores que deben involucrarse en un proyecto de esta naturaleza provienen de lo que se llama la cuádruple hélice (gobierno, sociedad, empresas y sector académico). Sin embargo, es fundamental también que los participantes permanezcan a lo largo de todo el proceso (planeación, diseño, análisis, implementación y evaluación), y que sean elegidos en dos



niveles sumamente coordinados: el primero de ellos lo constituyen aquellos directivos capaces de tomar decisiones y comprometerse en acciones coordinadas, mientras que el segundo lo integran los profesionales que estarán a lo largo de todo el proceso señalado. Al menos se consideran a los siguientes:

Ámbito gubernamental

- ♦ Secretario de SICYT y actores específicos involucrados en el DIE (directivos y operativos).
- ♦ Secretarios de las secretarías y/o consejos seleccionadas para impulsar una política inter-sectorial (economía, agricultura, educación, salud, entre las más importantes), así como directivos y operarios, tanto a nivel estatal como federal.

Ámbito educativo

- ♦ Instituciones de educación superior del estado (universidades públicas y privadas, institutos tecnológicos, etcétera), tanto representantes de las autoridades (con capacidad de toma de decisiones y compromiso), como directivos que monitorean y especialistas encargados del proceso (estos deben ser los más numerosos).
- ♦ Centros de investigación públicos, privados, estatales y federales de las áreas seleccionadas como estratégicas.

Ámbito privado¹²

- ♦ Organismos empresariales, cámaras, asociaciones de los sectores relevantes para el desarrollo económico y social.
- ♦ Mipymes de los sectores estratégicos para el estado (agroalimentos, TICS, etcétera).
- ♦ Empresas beneficiadas por los programas previos.

¹² Se considera que en los programas previos el rol explícito e implícito de las empresas multinacionales en la definición de PCTeI ha sido central y que ese papel deben desempeñarlos las mipymes nacionales a las que es necesario acompañar en su proceso de maduración. Se ha documentado por ejemplo el importante papel que tienen las microempresas en la generación de empleo en Jalisco.

Ámbito social

- ♦ Organizaciones no gubernamentales en las áreas relacionadas con los problemas prioritarios del estado.
- ♦ Organismos nacionales e internacionales en las áreas seleccionadas que puedan proveer de consejo y seguimiento (pero no como actores principales encargados del análisis, diseño e implementación de la PCTeI).
- ♦ Actores locales que conozcan o estén afectados por los problemas.

Acciones estratégicas

Las acciones estratégicas que se derivan del diagnóstico y las tendencias en la PCTeI para apoyar el cumplimiento de los objetivos definidos suponen:

- ♦ Que el gobierno del estado impulse la coordinación con otras entidades para buscar el cambio necesario en el ámbito fiscal y regulativo a nivel federal, para incentivar a las empresas nacionales a invertir en proyectos de riesgo, con esquemas de deducibilidad.
- ♦ Que el gobierno del estado genere, en coordinación con otras secretarías, el compromiso para la implementación conjunta de la PCTeI asociada con políticas de salud, industriales, económicas, educativas de manera que se logren los objetivos buscados.
- ♦ Que el gobierno del estado impulse en coordinación con otras entidades que las nuevas becas, los nuevos programas de posgrados y los nuevos incentivos asociados a la productividad académica estén definidos a partir de la satisfacción de las necesidades y problemas regionales. Este trabajo de regulación debe ser permanente y requiere un amplio cabildeo con diversas secretarías y niveles de gobierno.
- ♦ Que se lleve a cabo la evaluación participativa y autocrítica del programa actual y los programas previos de CTeI como base para el diseño de la PCTeI de corto, mediano y largo plazo.
- ♦ Que el gobierno del estado y la SICYT busquen mecanismos institucionales para la permanencia de los programas de apoyo derivados de la CTeI así como el incremento de los recursos gubernamentales para los mismos.



- ♦ Que el gobierno del estado (gobernador) y la SICYT establezcan las condiciones para que los diversos actores institucionales se comprometan en el diseño de la PCTeI, su implementación y evaluación sistemática.

Procesos de implementación

El proceso de implementación de un proyecto de esta naturaleza requiere la participación y compromiso formal y económico de las secretarías implicadas, así como la conformación de grupos de trabajo locales-regionales que incluyan gobierno, academia, sociedad civil y empresa. Se identifican al menos tres procesos:

- ♦ La transformación de la SICYT en un ente autónomo con atribuciones transexenales, con programas continuos y transversales asociados a problemas estratégicos. Este proceso requiere que el personal directivo y operativo se profesionalice y permanezca en sus posiciones porque la especialización y el aprendizaje son procesos evolutivos y la CTel requiere conocimientos técnicos específicos que no pueden desarrollarse apropiadamente si se cambia al personal en cada periodo gubernamental. La independencia de la SICYT de funciones de educación y/o del ámbito económico generarán menor rigidez, mayor eficiencia y mayor especialización para incidir en los sectores seleccionados.
- ♦ La integración de grupos de trabajo intersectoriales permanentes asociados a problemas específicos al menos en educación, para incrementar la calidad y cobertura; en salud, para incrementar el acceso, llegar a las regiones más remotas a través de las capacidades generadas por las empresas de TIC y la disminución de la brecha digital, y generar programas amplios de prevención; en acceso a servicios y desarrollo sustentable, para asegurar el acceso a servicios vitales como el agua; en economía y desarrollo industrial, para apoyar el proceso de consolidación de sectores prioritarios para el estado como industria agroalimentaria, salud, TIC e industrias creativas. Estos grupos deben participar en el diseño participativo de la PCTeI, en el seguimiento del proceso de implementación y en la evaluación continua de la misma ajustando los incentivos y programas a los resultados. Los grupos

deben incluir el nivel directivo (para la toma de decisiones) y personal operativo tanto de los sectores específicos, como de la academia, la industria, el gobierno y la sociedad civil.

La negociación continua con el gobierno federal, las secretarías y los sectores privado y social generarán las condiciones institucionales adecuadas para que la sociedad y las empresas se beneficien de las capacidades de CTel creadas. Estas condiciones incluyen, entre otras, regulaciones e incentivos para la transferencia de tecnología; condiciones regulativas apropiadas para la imitación y la ingeniería inversa; apertura de plazas y becas para la incorporación de posgraduados en instituciones académicas y empresas; sistemas de fondeo y acceso a créditos más baratos asociados a los programas de apoyo de CTel; generación de espacios en el mercado de trabajo para personal altamente calificado, etcétera.

Impactos esperados

En relación con los avances de la CTel en el estado, se identifican tres ámbitos en los que se pueden tener impactos relativamente rápido ya que se ha venido trabajando en ellos tanto a nivel federal como estatal. Por ejemplo, en el ámbito educativo, la formación de recursos humanos (investigadores y estudiantes universitarios y de posgrado) puede mejorar en el corto plazo la calidad de la educación y el mejoramiento operativo de las empresas. Esta premisa debe imperar particularmente en las regiones más desfavorecidas del estado.¹³ Otro factor que se debe modificar para lograr el impacto esperado, es que además de contar con recursos humanos en las áreas de especialidad que el estado requiere, se generen las plazas necesarias para que se incorporen a instituciones educativas en las regiones que se requieren,

¹³ Uno de los logros importantes en el reglamento del SNI es incentivar con un salario mínimo adicional a aquellos investigadores que se integren a instituciones fuera del centro del país. Siguiendo este esquema se puede buscar que los SNIs y las becas de posgrado en áreas de asociadas a las vocaciones regionales y en las disciplinas que requiere el desarrollo del estado tengan un salario o dos adicionales, particularmente si se incorporan a instituciones del interior del estado. El Sistema Estatal de Investigación puede complementar las aportaciones orientando así los recursos humanos del estado hacia sus necesidades.



o bien para apoyar a las empresas de su especialidad. Ambos factores requieren también generar condiciones que exceden el alcance de la CTel. Se enfatizan particularmente aquellos aspectos que más rápidamente pueden generar beneficios en las dimensiones de derechos, inclusión y equidad.

2018 a 2021

- ♦ Diseño, implementación y evaluación de la PCTel
 - » Diseño de una PCTel transversal orientada a la resolución de problemas estratégicos prioritarios del estado de Jalisco (salud, educación, industria).
 - » Diseño de indicadores de impacto.
 - » Incrementar el gasto en CTel para la implementación adecuada de los programas.
 - » Establecimiento de mecanismos y programas autónomos para impulsar la CTel.
 - » Definición de compromisos y recursos de manera intersectorial para la consecución de los objetivos y las metas.
 - » Establecimiento de un programa de monitoreo y evaluación continua y permanente de la PCTel que se ajuste de acuerdo con los resultados.
 - » Generar programas enfocados al fortalecimiento de las mipymes en los sectores estratégicos de las regiones del estado
- ♦ Desarrollo y mejoramiento de capacidades de CTel
 - » Incremento del gasto en ciencia y tecnología.
 - » Incremento en el número de proyectos apoyados (en sectores asociados a los problemas estratégicos como salud, educación y sustentabilidad, así como los realizados en colaboración con la industria).
 - » Incremento en el número de posgraduados en áreas estratégicas para el desarrollo del estado.
 - » Incremento en la incorporación de posgraduados a IES y centros de investigación del interior del estado.
 - » Incremento en el número de posgraduados incorporados a empresas mexicanas.



- ♦ Beneficios sociales y de desarrollo económico
 - » La apertura de plazas para posgraduados en instituciones educativas del interior del estado puede tener un impacto rápidamente en la calidad de los egresados y en la cobertura de educación superior y de posgrado.

2018 a 2024

- ♦ Diseño, implementación y evaluación de la PCTeI
 - » Contar con un sistema eficiente y homogéneo de evaluación continua y flexible para el ajuste de programas e incentivos.
 - » Generar estructuras organizativas adecuadas y cuadros profesionales para las tareas de CTel.
 - » Consolidar programas permanentes y transexenales para el fortalecimiento de la CTel.
- ♦ Desarrollo y mejoramiento de capacidades de CTel
 - » Se puede incrementar el acceso a la universidad en carreras asociadas a las necesidades regionales del estado a través de becas orientadas a promover esas áreas de especialidad, lo que tendría un impacto en el número de graduados para satisfacer las necesidades locales.
 - » Incrementar los proyectos de difusión, divulgación y capacitación orientados a los problemas sociales y económicos de las regiones del estado.
- ♦ Beneficios sociales y de desarrollo económico.
 - » Proyectos intersectoriales y multidisciplinarios alrededor de problemas estratégicos (como la diabetes en las regiones del estado en el ámbito de la salud) puede apoyar la disminución de la incidencia a través de capacidades de CTel.
 - » Mejorar la tasa de sobrevivencia y la eficiencia de las mipymes en las regiones del estado considerando las vocaciones regionales y los sectores prioritarios.



2018 a 2030

- ♦ Diseño, implementación y evaluación de la PCTeI
 - » Consolidación del sistema de evaluación y seguimiento de las políticas, programas e incentivos
 - » Consolidación de los programas permanentes y transversales para el mejoramiento de la CTel
- ♦ Desarrollo y mejoramiento de capacidades de CTel
 - » Consolidación de las capacidades de desarrollo y transferencia de tecnología (servicios a empresas, mejoramiento de procesos, creación de conocimiento, etcétera) en las regiones del estado asociadas a las vocaciones industriales y a los problemas estratégicos regionales.
 - » Incremento del número de egresados universitarios y posgraduados así como de investigadores de alta calificación en los sectores y disciplinas asociadas a las vocaciones regionales y a los problemas estratégicos locales.
- ♦ Beneficios sociales y de desarrollo económico
 - » Acceso de la población, particularmente de aquellos grupos más desfavorecidos, a una educación de calidad y acceso al conocimiento que genere mayor igualdad e inclusión en el estado.
 - » Fortalecimiento de la dinámica económica de las regiones en el estado de Jalisco a través de la CTel, expandiendo la expectativa de vida de las empresas, su competitividad, su contribución a la economía local y el empleo de calidad.

Recomendaciones generales

- ♦ El diseño de la PCTeI debe realizarse a través de un proceso participativo de abajo hacia arriba en el que se incluya a los diversos actores (gobierno, academia, sector privado y sector social), así como a las secretarías respectivas.
- ♦ La PCTeI debe diseñarse, implementarse y evaluarse de manera transversal para resolver problemas específicos (que idealmente deben iden-

tificarse a través de ejercicios participativos y diagnósticos amplios, a partir de criterios que privilegien el impacto social y económico).

- ♦ El proceso de DIE de la CTeI debe comprometer a todos los actores locales, regionales y estatales relevantes: los que tienen el conocimiento para resolver los problemas, los que padecen los problemas, los actores vinculantes y el gobierno (en los diversos sectores implicados).
- ♦ Establecer los mecanismos legales y organizativos para integrar programas permanentes que puedan subsistir de manera independiente, autónoma, con recursos propios asignados por el gobierno estatal y federal, así como de fuentes internacionales para profesionalizar las actividades de CTeI y generar impactos en el largo plazo.¹⁴
- ♦ Impulsar la medida y autocrítica en los organismos y responsables de las actividades de CTeI para lograr cambios de fondo y no centrarse en la forma.¹⁵ No se trata de promocionarse sino de generar impactos, transferir el logro de resultados a un terreno técnico y no político.
- ♦ La evaluación de los resultados de los programas debe realizarse en el contexto de las condiciones para su implementación y no sólo a partir de indicadores aislados. La creación de nuevas empresas a partir de propiedad intelectual requiere contar con capital de riesgo, con infraestructura y logística, con regulaciones eficientes para la apertura de empresas, que exceden el ámbito de la CTeI.
- ♦ Es fundamental diseñar procesos de evaluación continuos, sistémicos y contextuales que incorporen tanto la evaluación cuantitativa como

¹⁴ Véase en el diagnóstico el IRAP (por sus siglas en inglés), Programa de Asistencia a la Investigación de la Industria del Consejo de Investigación Canadiense, que es parte del Ministerio de Ciencia y Tecnología. Otro programa exitoso en México es el de los centros de investigación y desarrollo tecnológico de Conacyt que han ido ganando espacio y cierta autonomía aún cuando todavía se enfrentan a fuertes regulaciones. El INEGI es un ejemplo en relación con la permanencia y los procesos institucionales de aprendizaje; la CTeI en el país y en los estados podría seguir un destino similar.

¹⁵ Esta cultura de la crítica y la medida, tan ausentes en el gobierno mexicano en general, recuerda la sociedad del espectáculo criticada por Mario Vargas Llosa. Jalisco se ha centrado, quizás en el contexto de lo que ocurrió a nivel federal durante la presidencia de Enrique Peña Nieto, más en la difusión de los pocos logros que en el análisis equilibrado de los retos y problemas por resolver. Por ejemplo, llamar a Jalisco la capital de la innovación o el Sillycon Valley Mexicano dista mucho de lo que se ha alcanzado y de las características específicas de esa experiencia. Sin embargo, Guadalajara como capital tiene una larga tradición en ferias internacionales y eventos de esa naturaleza que fueron uno de los ejes de la política actual.



la cualitativa, así como la medición de indicadores intermedios (o de capacidades) y el análisis crítico de logros y el impacto en la realidad socioeconómica.

- ♦ Las transiciones sexenales no deben generar interrupciones en el diseño, en la implementación y en el aprendizaje de los grupos encargados de la implementación. Tampoco deben afectar la continuidad de los programas, menos de aquellos con resultados positivos.
- ♦ El fortalecimiento de capacidades de CTeI y la solución de problemas requiere la participación y rediseño de otras áreas de la vida pública: política industrial, política educativa, política de salud, entre otras. El trabajo de coordinación y compromiso es fundamental para resolver los problemas prioritarios.
- ♦ La estructura organizacional de la entidad encargada de la CTeI es fundamental. Los cambios, la falta de autonomía, las estructuras muy burocratizadas afectan la función de manera significativa. En algunos países las actividades de CTeI la realizan secretarías independientes; en otros están asociadas a las actividades económicas. En Jalisco se eligió asociarla con la educación, lo que generó des-aprendizajes importantes y cierta rigidez. Se debe considerar cuál es el mejor diseño de acuerdo con los objetivos del estado.
- ♦ Profesionalizar y hacer permanente al personal profesional, técnico y operativo encargado de la implementación y evaluación de los programas de CTeI en el estado.
- ♦ El avance de la CTeI debe partir de la evaluación puntual de las políticas y programas previos en CTeI a nivel estatal y federal, recuperando los logros y los fracasos, así como las causas de los mismos. Los diagnósticos deben incorporar también la evaluación de los marcos institucionales y las regulaciones necesarias para la implementación. Este último aspecto generalmente se deja fuera de las evaluaciones.
- ♦ Focalizar la política de CTeI en pocos problemas con programas de largo plazo ya que la diversificación observada en el periodo actual disuelve los escasos recursos económicos y humanos para el logro de las metas.



Seguridad pública y justicia penal

Hacia una visión sistémica y estratégica
de la seguridad pública con justicia penal



Programa de Fortalecimiento Institucional y Social de la Seguridad Pública

Marcos Pablo Moloeznik

La propuesta se divide en tres grandes apartados: la concepción sistémica de la seguridad como política pública, la descripción del problema identificado como el más importante en materia de seguridad pública y la propuesta propiamente dicha para su resolución.

Hacia una concepción sistémica de la seguridad como política pública

La seguridad pública es *una función básica del Estado*, de carácter irrenunciable e indelegable, en tanto árbitro y orientador de los conflictos sociales y detentador del monopolio legítimo de la fuerza. La tranquilidad y el orden público, así como la paz social, son condiciones mínimas para el desarrollo y el bienestar general de la población.

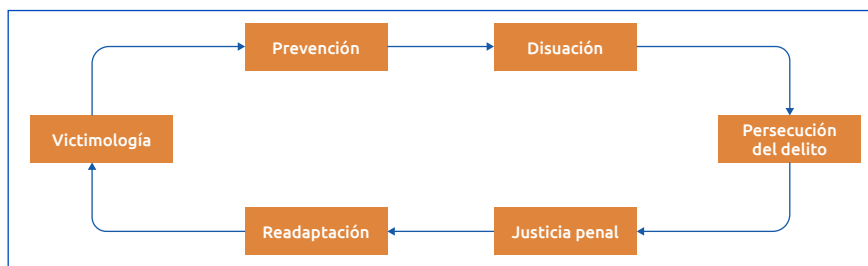
Tampoco se debe soslayar que el *derecho a la vida* se encuentra en la base del resto de los derechos humanos, porque estar vivo es indispensable para el goce de lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la propia de Jalisco y los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales nos reconocen por el sólo hecho de ser persona.

Ahora bien, la forma en que se concibe y opera la seguridad como política pública explica, en gran medida, el fracaso de los sucesivos gobiernos estatales y municipales de Jalisco. Así, durante los últimos años domina el escenario local una concepción reduccionista, reactiva y de naturaleza táctica de la política de seguridad pública, que descansa en la función policial y en el escalón de ejecución, es decir, que gira alrededor de la dimensión táctica-operativa.

En otras palabras, prima la función reactiva o de contención que es, precisamente, la que suele caracterizar a la denominada policía criminal, a la sazón el más bajo estadio de desarrollo policial, debido a la crisis que atraviesa la policía en el estado de Jalisco.

En contraste, se verifica una ausencia de la función preventiva y debilidad de la investigativa, lo que pavimenta el camino de la impunidad e indefensión social.

En consecuencia, la idea de la seguridad pública como objeto central de la política pública se tiene que modificar, por lo que se debería *apostar por un nuevo paradigma de la seguridad pública en Jalisco, basado en la concepción sistémica de la misma*.¹⁶



Gráfica 3.1. Concepción sistémica de la seguridad pública

Fuente: Elaboración propia.

Por ello, proponemos que la seguridad pública en el estado de Jalisco se componga de seis funciones, y bajo un grupo de indicadores básicos que acerquen los criterios de verificabilidad y certidumbre del fenómeno de la delincuencia y su respuesta estatal.

Las seis funciones, subsistemas o segmentos del nuevo paradigma de la seguridad pública son los siguientes:

- ♦ *Prevención*, dado que estableceremos como política sectorial prioritaria la preservación de la vida humana y la integridad física de las personas, mediante el diseño e implementación de medidas preventivas.

¹⁶ Paradigma basado en Javier Carrasco Rueda, "Por una concepción sistémica del derecho de seguridad pública", en Marcos Pablo Moloeznik Guer (coordinador), *Seminario Estatal de Seguridad Pública. ¿Es posible dar solución a la inseguridad pública del estado de Jalisco?*, CEED, Universidad de Guadalajara, 1997, pp. 6-8.



- ♦ *Disuasión*, bajo la responsabilidad de la institución de autoprotección social por excelencia que es la policía o funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.
- ♦ *Persecución del delito*, función reactiva de investigación, esclarecimiento de hechos delictivos y sanción de los perpetradores a cargo del Ministerio Público, auxiliado por una policía *ad hoc* y servicios periciales de excelencia.
- ♦ *Justicia penal*, bajo un sistema penal adversarial o acusatorio, en los jueces y magistrados descansa esa cosa casi sagrada que es la justicia.
- ♦ *Readaptación o reinserción*, de aquellas personas que hayan cometido un delito.
- ♦ *Victimología*, tradicionalmente el segmento más abandonado del drama penal al que se reservará como asunto prioritario.

Cada segmento o componente de la seguridad pública como sistema se encuentra interrelacionado, lo que permitirá: abordar de manera estructural, integral y estratégica el problema de la inseguridad pública; generar información por cada subsistema para dotar de racionalidad al proceso de toma de decisiones; construir indicadores y, de este modo, evaluar imparcial y objetivamente las diferentes actuaciones de las diferentes autoridades; y obtener los resultados que la sociedad legítimamente demanda.

Principal problema de seguridad pública del estado de Jalisco y sus municipios

El problema más importante en materia de seguridad pública en Jalisco son los homicidios dolosos o violencia homicida, porque dan al traste con el derecho a la vida y porque la mayoría de las víctimas y perpetradores son jóvenes con entre 18 y 28 años de edad. La tasa de homicidio por cada cien mil habitantes en Jalisco para el corte temporal 2006-2016 muestra la tendencia ascendente de los homicidios que se da desde el año 2007 hasta 2012. En cinco años, la tasa de homicidios en Jalisco pasó de 6.26 en 2007 a 20.4 en 2012. Los decesos registrados en los años 2013 y 2014 se interrumpen a partir del año 2015 y continúan ascendiendo en el año de 2016, para alcanzar la tasa de 16.2. La Organización Mundial de la Salud

(OMS) sostiene que, de encontrarnos frente a la tasa de diez o más homicidios intencionales por cada cien mil habitantes, el escenario es de violencia endémica que es el que, precisamente, caracteriza al estado de Jalisco. La propia OMS reconoce que se trata de un problema de salud pública de naturaleza multifactorial o multicausal.

Sin embargo, se considera que los principales factores que lo explican son:

- ♦ *El accionar de la delincuencia organizada* (en particular el Cártel Jalisco Nueva Generación), puesto que se estima que 75% de los homicidios son cometidos por la criminalidad organizada, responsable de la comisión de otros delitos de alto impacto social, tales como las extorsiones, los secuestros y el robo de vehículos con violencia.
- ♦ *La impunidad*, ya que la abrumadora mayoría de los homicidios dolosos no se resuelven ni se penaliza al perpetrador, lo que pone de relieve la debilidad e incapacidad institucional, la ausencia de un sistema estatal de inteligencia e interoperatividad, así como el déficit de coordinación entre los tres niveles de gobierno.
- ♦ *La corrupción*, presente en todos y cada uno de los subsistemas o segmentos del sistema de seguridad pública jalisciense y, en especial, en la procuración y administración de justicia.
- ♦ *La cultura de la transgresión*, que atraviesa todo el tejido social, es decir, la ausencia de la convicción personal de que el derecho debería ser el regulador de la vida social y que, por ende, se debe respetar y hacer respetar.
- ♦ *La proliferación de armas de fuego*, ya que en Jalisco poco más del 55% de los asesinatos son cometidos a punta de pistola.
- ♦ *La concentración de la población en la zona metropolitana de Guadalajara* (ZMG), puesto que 80% de los delitos de alto impacto, incluyendo los homicidios, se cometen en dicho espacio territorial, con el consiguiente fracaso de la prevención y la disuasión.

Tampoco deben soslayarse *las desapariciones forzadas por particulares*, estadísticas que colocan a Jalisco en el poco honroso tercer lugar nacional.

Propuesta en materia de seguridad pública para el estado de Jalisco

En consecuencia, *la reducción de la tasa de homicidios intencionales por cada cien mil a menos de diez debería ser la prioridad de la próxima administración*, mediante medidas preventivas y disuasivas, pero fundamentalmente de sanción penal, de castigo ejemplar al homicida, lo que impone capacidades en el campo de la investigación criminal y su articulación con las actuaciones del poder judicial.

Objetivos generales

- ♦ Disminuir en números absolutos y en tasa por cada cien mil habitantes los homicidios dolosos, para llegar a menos de diez asesinatos por cada cien mil habitantes.
- ♦ Atender, de manera integral y en coordinación con los tres órdenes de gobierno, los principales factores que explican el incremento de la violencia homicida en la entidad.
- ♦ Brindar atención prioritaria a las víctimas de los asesinatos, en especial los parientes directos.

Actores involucrados

La seguridad pública es una función a cargo del Estado en sus tres órdenes de gobierno, de conformidad con el artículo 21 constitucional, aunque la coproducción de seguridad impone alianzas estratégicas con actores no estatales. Además, la delincuencia organizada, en general, y el narcotráfico, en particular, encabezan la Agenda Nacional de Riesgos de México, al identificarse como la principal amenaza a la seguridad nacional mexicana, por lo que la responsabilidad de combatirlo reside en el gobierno central.

- ♦ El Gobierno del Estado, a través de la Secretaría General de Gobierno, la Secretaría de Seguridad Pública y la Procuraduría General de Justicia.
- ♦ El Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses y la Comisión Estatal de Derechos Humanos como organismos públicos autónomos.



- ♦ El Servicio de Administración Tributaria.
- ♦ La Asociación de Bancos de México.
- ♦ La Delegación del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) y la Procuraduría General de la República (PGR).
- ♦ La V Región Militar y 12ª. Zona Naval.
- ♦ Los presidentes municipales, en especial de la ZMG, y de las cabeceras regionales.
- ♦ Las principales universidades públicas y privadas de Jalisco.
- ♦ Las organizaciones no gubernamentales seleccionadas.
- ♦ Las organizaciones patronales y sindicales seleccionadas.
- ♦ Las empresas privadas de seguridad seleccionadas.
- ♦ El delegado del FBI y el Consulado General de Estados Unidos en Guadalajara.

Acciones estratégicas

Pacto social por la paz

- ♦ Convocar a los poderes legislativo y judicial, a los presidentes municipales de las principales ciudades de la entidad, a los partidos políticos, a las principales instituciones intermedias –incluyendo a las universidades, organismos empresariales y sindicales– y a las organizaciones no gubernamentales a firmar un *pacto o acuerdo por la paz*, con el objeto de articular esfuerzos por recuperar la paz en el estado de Jalisco.
- ♦ Paralelamente, integrar un *gabinete de crisis*, bajo la presidencia del propio gobernador de Jalisco, y compuesto por el secretario general de Gobierno –en calidad de su secretario técnico–, el secretario de Seguridad Pública y el procurador general, los presidentes municipales de la ZMG y de la cabecera de cada región del estado de Jalisco, un representante del poder legislativo y un par del poder judicial, así como los delegados del Cisen y de la PGR, y un representante de la Sedena y de la Semar. Dicho gabinete tendría como objeto coordinar y alinear políticas, estrategias y líneas de acción entre los tres poderes del Estado, entre todas las dependencias del Poder Ejecutivo y entre los tres órdenes de gobierno, a partir del pacto social por la paz en la entidad.

- ♦ Al mismo tiempo, crear un *comité técnico de expertos* integrado por reconocidos profesionistas, para brindar asesoría a los responsables de la Secretaría de Seguridad Pública y a la Procuraduría General de Justicia del Estado en el proceso reformista.

Fortalecimiento institucional

Si bien la prevención debería ser la prioridad y eje articulador de la seguridad como política pública, la violencia homicida impone *medidas de choque*, a saber:

- ♦ Dotar de capacidades al órgano de persecución del delito, principalmente del homicidio intencional, su resolución y efectiva sanción al victimario; para poner fin a la impunidad y coadyuvar a que el derecho penal efectivamente cumpla con su función de disuasión.
- ♦ Jerarquizar la neutralización del lavado de dinero en la ZMG y explorar la judicialización de expedientes del Cisen que presenten evidencias sólidas, ya que cualquier actividad ilícita del crimen organizado no tiene sentido sin la inserción de las ganancias obtenidas en los circuitos financieros legales.
- ♦ Diseñar y desarrollar operativos conjuntos con las fuerzas federales (Sedena, Semar y Policía Federal) para recuperar espacios cedidos a la delincuencia organizada, a partir de información confiable proporcionada por el sistema estatal de inteligencia, el Cisen y la sección inteligencia de las fuerzas armadas.
- ♦ Reformar radicalmente la estructura y organización (institucional) de esta política sectorial que, entre otros aspectos, debería contemplar la desaparición de la Fiscalía General por su excesiva concentración de poderes en la figura del gobernador y por los nulos resultados de sus actuaciones, con la consiguiente consagración de un órgano técnico *autónomo* de persecución del delito como representante de los intereses sociales y un proceso de *reforma policial* a partir de la opción por un modelo de funcionario encargado de hacer cumplir la ley cercano al ciudadano, orientado a la prevención y la creación de una policía científica, destinada a la resolución de delitos y conductas antisociales como auxiliar del Ministerio Público.



- ♦ Intervenir el Centro Estatal de Control de Confianza, evaluar a los polígrafistas y poner el acento en la valoración psicológica y médica y el examen ambiental patrimonial; para, posteriormente, llevar a cabo una depuración escalonada del personal encuadrado en la Fiscalía General y en los cuerpos de seguridad pública municipales, comenzando por los mandos, y su sustitución por sangre nueva.
- ♦ Intervenir y evaluar al Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses y realizar los cambios que se consideren pertinentes.

(Estas dos intervenciones responden a la necesidad de neutralizar al Estado como botín de los partidos políticos, separar al personal que carezca del perfil idóneo e integrar a técnicos).

- ♦ Apostar por los factores cualitativos materiales (sistema de armas, comunicaciones, cómputo y transporte) y no materiales (liderazgo y profesionalización basada en el servicio civil de carrera).
- ♦ Hacer cumplir la Ley de Seguridad Pública para Jalisco y sus municipios y contar con una *academia policial única en la entidad*, lo que traería aparejada la desaparición de sus pares municipales, con el objeto de seleccionar a los aspirantes a policías, peritos y agentes de Ministerio Público; generar protocolos de actuación y capacitar a los policías en el sistema penal acusatorio. Además, crear y desarrollar en el seno de la Academia Estatal el Instituto Superior de Formación Policial, como escuela de mandos por excelencia y factor contribuyente a la estandarización y generación de doctrina policial y principios de identidad y espíritu de cuerpo.
- ♦ Diseñar un Sistema Estatal de Inteligencia Estratégica y generar una Agenda Estatal de Riesgo, mediante el establecimiento de un referente, político o normativo, que oriente la acción de las agencias de inteligencia estatales y municipales con doctrina y valores específicos. Simultáneamente, crear mecanismos de contrainteligencia.
- ♦ Poner en marcha una política de comunicación social de nuevo cuño.

A estas medidas de inmediatez o corto plazo, se suman medidas de mediano y largo plazo:

- ♦ *Transitar hacia una política de prevención integral*, es decir, prevención en detrimento de la reacción, a partir del concepto de coproducción de la seguridad en una sinergia del aparato estatal con la comunidad.



- ♦ Establecer bases fijas de *Fuerza Única Jalisco* en determinadas regiones; a la luz de las estadísticas oficiales, sería recomendable comenzar con programas piloto en la Ciénega y el norte del estado. *Ex ante*, se sometería a evaluación a cada integrante de dicho cuerpo.
- ♦ El gobierno del estado debería asumir directamente la función de seguridad pública en la mayoría de los municipios de Jalisco, bajo el principio de subsidiariedad.
- ♦ Dignificar a los miembros de la institución policial (plataforma humana), mediante incentivos tales como el sistema de carrera policial y la profesionalización, horarios de ocho horas, prestaciones acordes al riesgo de la función policial, asesoría letrada y apoyo psicológico¹⁷ e institucional; en definitiva, *reconocimiento político de los policías y su accionar*, a tenor de lo establecido en Ley Federal del Trabajo.
- ♦ Crear una *policía metropolitana*, mediante la fusión/articulación de los cuerpos de seguridad pública municipales en una sola corporación metropolitana, a través de la estandarización escalonada y al alza de los efectivos encuadrados. A la vez que optar por el modelo de policía comunitaria o de proximidad para la policía municipal, a la luz de buenas prácticas comparadas; lo que trae aparejada la necesaria reconversión profesional, para que el policía sea un *protector social*.
- ♦ Ejercer supervisión sobre aquellas empresas privadas de seguridad dadas de alta en dos o más entidades federativas.
- ♦ Incluir programas de cultura de la legalidad en el sistema educativo, desde la educación básica hasta las instituciones de educación superior.
- ♦ Firmar y desarrollar convenios específicos con las universidades de mayor prestigio.
- ♦ Explorar y activar mecanismos de cooperación internacional, incluyendo el intercambio de información.
- ♦ Evaluar el subsistema de reinserción social, elaborar y ejecutar un programa sectorial.

¹⁷ Lo que, entre otros aspectos, se traduciría en la implementación de diversos programas de prevención de síndromes y trastornos psicológicos y de programas de intervención a la salud mental de los policías (pareja, familia, sexualidad, adicciones, manejo de estrés, técnicas de afrontamiento efectivo, resiliencia, manejo del enojo y la ira, habilidades socioemocionales, asertividad).



Fortalecimiento social

A la luz del incremento sistemático de la tasa de delitos en general, y de homicidios intencionales por cada cien mil habitantes –indicador propuesto por la Organización Mundial de la Salud– en particular, el escenario jalisciense se encuentra dominado por un sentimiento de indefensión de su población, que asiste al deterioro de las condiciones mínimas de tranquilidad y paz social.

Se trata de la dimensión subjetiva de la seguridad, que coloca a la seguridad como la principal preocupación y problema identificado por la sociedad civil y que, por tanto, demanda respuestas de corto plazo al poder político.

El hartazgo comunitario puede llegar a cuestionar severamente la legitimidad del gobierno en turno y, en un escenario catastrófico, a que los particulares se tomen la justicia por propia mano y utilicen la violencia para hacer valer los derechos (*vindicta privada*) que las autoridades no les garantizan.

De ahí que, entre otras medidas, se deberían contemplar:

- ♦ Los derechos humanos como tema transversal de las políticas públicas estatales y municipales, comenzando por los derechos humanos de primera generación.
- ♦ La atención integral a las víctimas de los delitos, que actualmente se encuentra fragmentada.
- ♦ El fomento de la cultura de la legalidad, antídoto a la delincuencia organizada y común.
- ♦ El diseño, establecimiento y desarrollo de políticas, estrategias y líneas de acción específicas para los jóvenes.
- ♦ La revisión y evaluación de los esfuerzos en materia preventiva y el cumplimiento del Programa Estatal de Prevención, comenzando con proyectos piloto en los polígonos y espacios geográficos con mayores índices de violencia.
- ♦ La atención integral a la violencia intrafamiliar y de género.
- ♦ El desarrollo y la consolidación de mecanismos de mediación y buenos oficios, así como de resolución pacífica de controversias entre particulares.

- ♦ *Proceso de implementación/gobernanza.* La legitimidad obtenida por el veredicto inapelable de las urnas le confiere al gobierno estatal de alternancia y a sus pares municipales, una oportunidad histórica para cambiar de paradigma en materia de seguridad pública y justicia penal a partir de la concepción sistémica de la misma, y cumplir con la *refundación de Jalisco* en dichas funciones básicas a cargo del Estado. El apoyo popular constituye un intangible que, sumado a la voluntad política de cambio, puede lograr la necesaria transformación institucional y humana para recuperar la tranquilidad pública y la paz social en el estado, a partir de la revalorización de la vida humana.
- ♦ *Impactos esperados.* Es probable que se presenten resistencias al cambio de diferentes actores, como los propios funcionarios, integrantes de los poderes legislativo y judicial, así como autoridades municipales. No obstante ello, el gobernador tiene el poder de aplicar medidas de choque o corto plazo que, a la postre, tendrán un impacto positivo en el mediano y largo plazo. Cualquier cambio que se haga será superior de la situación actual de una tasa de homicidios intencionales que supera a los 16 por cada cien mil habitantes, lo que ubica a Jalisco como un espacio caracterizado por la violencia endémica.
- ♦ *Recomendaciones generales.* En todo proceso de reforma *el factor humano es el decisivo*, por lo que sólo el liderazgo o conducción de dicho proceso y la masa crítica humana responsable de su ejecución, garantizarán los resultados organizacionales que la sociedad jalisciense legítimamente demanda.



Justicia penal y política criminal: hacia un “modelo de tres pisos”

Guillermo Raúl Zepeda Lecuona

Como se pudo constatar en el diagnóstico desarrollado, la procuración de justicia en Jalisco está colapsada y presenta indicadores muy deficientes en la calidad y efectividad de la atención a víctimas y usuarios del sistema de justicia. De igual forma la capacidad de investigación es la más baja del país. La organización y los procesos de la Fiscalía han sido superados por el incremento en la demanda de servicios.

Cuando se analiza el funcionamiento de los estados que presentan mejor desempeño en el esclarecimiento de investigaciones, como Guanajuato (61% de las carpetas de investigación resueltas), Nuevo León (39.6%) o Coahuila (32.7%) se constata que esto se debe a que han realizado una reingeniería de su modelo de gestión, que les permite ser más efectivos en la atención a las personas, distribución del trabajo y capacidad de resolución de asuntos. Entre las mejores prácticas que se han documentado está el denominado modelo de “los tres pisos” desarrollado e implementado por Iván de la Garza en Nuevo León, quien ahora lo ha sistematizado y extrapolado a otros estados del país con auspicio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)¹⁸.

¿En qué consiste este modelo? Parte de que a cada tipo de conflicto que llegue a las procuradurías se le brinde la atención adecuada. No es lo mismo un conflicto incipiente entre vecinos, un accidente de tráfico o un homicidio. Por ello ya no se debe dar, como antaño, una solución “estándar” a conflictos tan diversos.

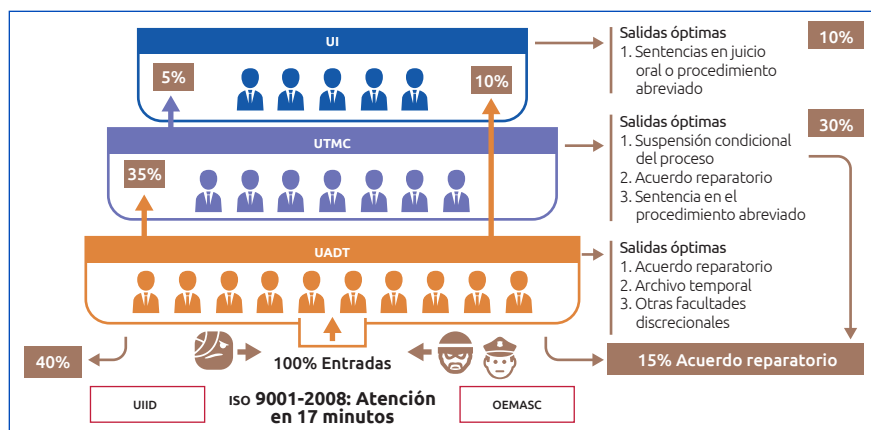
Así, las procuradurías establecen, como en muchos bancos, un área de atención temprana que escucha las necesidades y los servicios que desean

¹⁸ De la Garza (2018).

los usuarios y los canaliza a diversas ventanillas o áreas de la institución, dentro del mismo edificio y como parte del mismo procedimiento. Así operan en las procuradurías las denominadas Unidades de Atención y Decisión Temprana (UADT), que cuentan con personal con las competencias para decidir, de acuerdo con un protocolo de atención basado en criterios legales, victimológicos e institucionales, la solución adecuada para cada tipo de delito.

Esta área es el acceso que determina a qué “piso” se canaliza cada asunto: “extravié mi credencial para votar”, caso en el que se le da al ciudadano un formato auto-llenable y se le canaliza para que le sea recibido y sellado su formato para tramitar la reposición; si una persona presenta lesiones o requiere atención sicológica se le canaliza al área de atención a víctimas.

La UADT canaliza dentro del primer piso a los mecanismos alternativos de solución de Controversias (MASC), para delitos menores o no intencionales. Generalmente entre 25% y 30% de los asuntos que se presentan en las procuradurías son denuncias de delitos que son susceptibles de ser canalizados a esta área: accidentes de tránsito, conflictos y amenazas incipientes entre conocidos. Hay estados como Guanajuato, Chihuahua y Chiapas que resuelven 20% de los asuntos ingresados en estos centros de mediación. Coahuila, Sinaloa y Baja California resuelven 15% de las carpetas de investigación iniciadas por esta vía (con información del CNPJ del INEGI, 2017).



Gráfica 3.2. Modelo de los tres pisos

Fuente: De la Garza (2018, p. 76).



Este modelo también contempla en el primer piso la Unidad de Investigación con Imputado Desconocido (UIID) que es muy importante, ya que nuestro sistema de justicia penal solía depender de las detenciones en flagrancia. Si el responsable de un delito no era detenido al momento en que ocurría, la probabilidad de que el caso llegase a resolverse era de menos del 7% (Zepeda, 2004). Esto se debe a que el Ministerio Público se lo come el día a día y debe avocarse a los asuntos en los que tiene detenido, porque dispone de 48 horas para determinar su situación legal, así que suele olvidar o dejar como no prioritarios los casos sin detenido. Generalmente el avance de los casos sin detenido depende de que las víctimas o denunciantes lleven hasta el escritorio del Ministerio Público las pruebas o pistas para la investigación (si no es que hasta dádivas para agilizar el procedimiento).

La UIID se dedica a expresar la información de las denuncias, incluso pueden contactar a los denunciantes para pedir información adicional. Cuentan con analistas dedicados a procesar hasta 119 variables por delito (cuántos agresores, dónde fue, a qué hora, *modus operandi*, etcétera).¹⁹ Se emiten boletines para alertar a las policías de los delitos que se están registrando y factores de riesgo para víctimas, como características de los agresores, para estar atentos. Cuentan con policías investigadores que acuden al lugar de los hechos, la información suele estar muy a la mano. De esta forma en Nuevo León estas unidades han permitido resolver y llevar ante la justicia entre el 5% y 7% de los asuntos ingresados que, de otra forma, en el modelo tradicional de gestión, habrían permanecido archivados hasta su prescripción.

Los casos en los que los delitos no son susceptibles de ser mediados, pero son delitos no violentos y de bajo impacto, se canalizan al segundo piso: la Unidad de Tramitación Masiva de Causas (UTMC) para que se canalice a la suspensión condicional del proceso o a un procedimiento abreviado. Los casos de mayor impacto son canalizados al tercer piso: las Unidades de Investigación (UI) en las que se crean grupos de trabajo entre ministerios públicos, policías investigadores y peritos, que atendiendo su autonomía orgánica y técnica se incorporan a estos equipos de trabajo

¹⁹ De hecho, se puede realizar minería de datos, acceso a decenas de bases de datos para someter a análisis robótico la información para aumentar las probabilidades de detectar patrones o secuencias relevantes de datos.

para dar una respuesta efectiva, eficiente y oportuna a los casos y los preparan de manera sólida para llevarlas a juicio o para negociar un procedimiento abreviado. De esta forma estados como Chihuahua, Nuevo León, Coahuila o Yucatán están revirtiendo la espiral de impunidad y violencia en sus estados.

Este moderno modelo de gestión tiene además precisos estándares de calidad para los procedimientos dentro de cada una de las unidades del sistema, en cada “piso” del modelo. En la gráfica 3.2 se muestra el porcentaje de asuntos que se estima deben canalizarse a cada una de las instancias, así como la tasa esperada u óptima de resolución de los mismos. Incluso diversos estados y sus servidores públicos han demostrado una gran capacidad de innovación y de aportaciones para mejorar y consolidar estas buenas prácticas, que les permiten atender a más casos y hacerlo con mayor calidad y calidez.

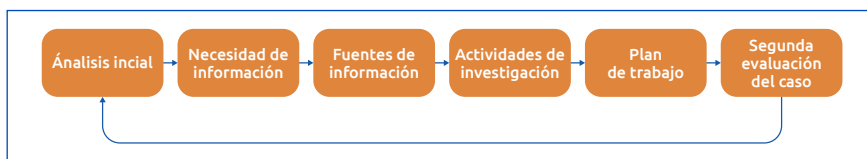
También la claridad y transparencia de los procedimientos, así como la supervisión y la existencia de un sistema permanente de seguimiento, evaluación y medición de satisfacción de usuarios reduce los ámbitos de inmunidad para prácticas corruptas y aumenta las probabilidades de detectar cualquier anomalía o acto indebido para atajarlo y sancionar a quienes intervengan en esas prácticas.

Además de adoptar mejores modelos de gestión, se debe promover también estabilidad laboral y servicio civil de carrera para estos servidores públicos, a fin de garantizarles una situación laboral adecuada en virtud de que será personal altamente calificado y especializado al que debe retenérsele en el sector público a través de mejores condiciones de trabajo. Se debe fomentar “la relación cercana y estrecha entre ambos actores [ministerio público y policía] y crear equipos de trabajo de conjunto” (Pérez, 2014: 64).

Entre las principales acciones para concretar el servicio profesional de carrera están la revisión de puestos y perfiles; la reforma jurídica que brinde estabilidad laboral a los profesionales del sistema; desarrollar un sistema de gestión y capacitación basado en competencias; y establecer, con base en lo anterior, un modelo y tabulador para evaluar el desempeño y fundar la promoción y permanencia de los miembros del servicio profesional.

En cuanto al modelo de investigación criminal, existe el consenso sobre la creación y desarrollo de unidades especializadas en investigación y persecución de delitos. Su especialización se da generalmente por tipo de

delito, o bien por funciones (como Sinaloa que tiene una unidad de 43 elementos de la policía ministerial dedicados al cumplimiento de órdenes judiciales, con una tasa de cumplimiento de 73%). Estas unidades pueden tener carga de trabajo acotada y se da trabajo en equipo entre ministerios públicos, policías y peritos, que colaboran y articulan esfuerzos, manteniendo su autonomía técnica y funcional. Este modelo de gestión termina con la lógica de investigar a través de oficios (solicitar actos de investigación y diligencias por oficios a los titulares de las diversas áreas). También se han emprendido (como en Chihuahua) unidades mixtas que involucren a autoridades de diversos niveles de gobierno, así como al sector de inteligencia en asuntos relacionados con el crimen organizado.



Gráfica 3.3. Modelo de análisis de caso “Denmark modificado”

Fuente: Pérez (2014, p. 56).

El protocolo de investigación no es sino un plan estratégico de acción en torno a la teoría del delito para esclarecimiento de los hechos y determinar si hay delito que perseguir o no; con la finalidad, una vez esclarecido, de determinar e individualizar al probable responsable para su detención. En la investigación para establecer el vínculo causal del autor del delito se debe atender a si la persona tuvo los medios, la oportunidad y el motivo para realizar la conducta ilícita que se le imputa. De igual forma, para la judicialización del caso se deberá atender a la teoría del caso del ministerio público, proveyendo de elementos fácticos, jurídicos y probatorios.

El equipo de trabajo debe tener sesiones de trabajo periódicas de las que se lleven minutas. Estas reuniones serán la instancia de revisión de avances, intercambio de información y ajustes de líneas de investigación, entre otras actividades.

Por supuesto, el personal deberá estar especializado y tener las competencias y certificaciones propias de su actividad, así como la especialización en las materias y procesos de la unidad. Además, las unidades irán acumu-

lando el aprendizaje organizacional, evaluando qué diligencias tienen mayor impacto en la acusación y posterior condena de la persona imputada.

El modelo de gestión incluye estándares de atención a víctimas y usuarios. Algunas fiscalías, como la de Baja California (desde 2013) han obtenido certificaciones ISO9001-2008 que establecen que las personas deben ser atendidas antes de 17 minutos.

Resulta fundamental la buena práctica de la “ruta de la víctima”, que trata de dejar el esquema tradicional centrado en el Ministerio Público, y pasar a un modelo de atención centrado en las necesidades concretas de los usuarios, brindado por profesionales con la formación adecuada y especializada para atención de víctimas de delitos y de violaciones de derechos humanos; así como la atención y cobertura de los servicios bajo la premisa “todo bajo un mismo techo” en donde los operadores y servicios van hacia al usuario y no viceversa, para evitar la revictimización de quienes acuden a las instituciones en busca de servicios.

En Jalisco el Centro de Justicia para las Mujeres opera bajo ese paradigma y esquema de atención. Falta permearlo a todos los ámbitos de atención de la Fiscalía y otras dependencias asistenciales y de salud. La orientación de los recursos y esfuerzos todavía es insuficiente, desarticulada e ineficiente, por lo que no cubren la expectativa y demanda de servicios de la población más vulnerable y victimizada de la entidad.

Es necesario impulsar políticas de acceso a la justicia (como incrementar los centros expeditos para recibir denuncias, pues hasta el momento sólo opera uno en toda la zona metropolitana) y corresponder a la denuncia ciudadana con más y mejor capacidad instalada para investigar y esclarecer los delitos y aplicar, en los casos que proceda, mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC).

El seguimiento y la evaluación es una etapa esencial en todo proceso de política pública, ya que permite por una parte saber si se están cumpliendo con los objetivos planteados, y en su caso permite identificar áreas de oportunidad para ajustar procesos en el diseño de las políticas públicas o incluso rediseñar la misma.

Para la sociedad es fundamental el análisis y seguimiento del desempeño del sistema penal, porque éste salvaguarda los valores fundamentales de las personas como la vida, la integridad física y de la personalidad, así como la libertad e integridad patrimonial: por otra parte, también en la



aplicación de las sanciones hay un interés público en el respeto al debido proceso y a los derechos humanos de los imputados, y las víctimas y ofendidos por el delito.

Estos valores fundamentales, frecuentemente en tensión, deben salvaguardarse dentro de un entramado institucional de pesos y contrapesos en los que interactúan los imputados, las víctimas del delito y los operadores del sistema penal.

Para esta etapa, el uso de indicadores ayuda a medir los distintos aspectos de los procesos claves de una política pública. Un indicador de desempeño es una herramienta que entrega información cuantitativa respecto del logro o resultado de los objetivos de la institución, cubriendo aspectos cuantitativos o cualitativos.

Existen diversos tipos de indicadores. Según lo que miden, encontramos indicadores de eficacia, calidad, eficiencia y economía. También hay indicadores según la etapa que miden: insumos, procesos, productos y resultados. La Setec desarrolló un sistema de 41 indicadores de seguimiento y evaluación de los diversos objetivos del sistema penal acusatorio. De igual forma, se han realizado encuestas y estudios de satisfacción de usuarios que proporcionan valiosa información para la evaluación, el diseño de intervenciones y ajustes a las políticas. Podría adoptarse este sistema y realizar un seguimiento cuatrimestral reflejado en un tablero de indicadores.

Es apenas un bosquejo de las buenas prácticas que deberán documentarse y replicarse en el país para reducir la impunidad, recuperar la tranquilidad ciudadana y la legitimidad del Estado como garante del orden y la integridad tanto física como patrimonial de las personas.

Bibliografía

- DE LA GARZA, I. (2018). El Modelo de Tres Pisos. Una propuesta para mejorar la gestión y los resultados en las fiscalías. En G. R. Zepeda (coord.), *Informe sobre el índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías 2018* (pp. 73-82). Guadalajara: Jurimetría Iniciativas para el Estado de Derecho/Impunidad Cero/El Colegio de Jalisco.
- PÉREZ, M. A. (2014). *Manual de coordinación y comunicación entre Ministerio Público y Policía*. México: USAID.



4

Sustentabilidad, población y territorio

Hacia una gestión integral
del territorio y de sus poblaciones,
basada en criterios de sustentabilidad ambiental
y vulnerabilidad sociodemográfica



Jalisco sustentable

Sergio Graf Montero

Eduardo Santana Castellón

La provisión de los servicios que brindan los ecosistemas (agua, protección de cuencas, aire limpio, almacenamiento de carbono, biodiversidad, etcétera) constituye un valor público esencial que permite el desarrollo económico y el bienestar y la seguridad de nuestra sociedad (Santana y Graf, 2017). Sin embargo, el crecimiento económico del estado se ha consolidado en detrimento del capital natural y de las condiciones ambientales en general. El deterioro ambiental en Jalisco es de gran magnitud y pone en riesgo la competitividad futura del estado, ya que el contexto de globalización económica está cada vez más vinculado a los acuerdos internacionales relacionados a la lucha contra el cambio climático (especialmente a partir de los acuerdos de París en 2015), creando nuevas determinantes en los mercados internacionales, tanto de bienes como financieros. Los problemas públicos que afectan la capacidad de los ecosistemas para proveer de los servicios ambientales son complejos y multifactoriales, y su abordaje requiere enfoques integradores y colaborativos (tanto entre sectores como órdenes de gobierno y actores) que modifiquen el comportamiento de las dependencias que ejecutan los diferentes programas, estableciendo un sistema de reglas de operación de sus diferentes programas con reconocimiento mutuo y que incorporen entre sus indicadores de desempeño las metas ambientales asumiendo una responsabilidad compartida entre todas las instancias, lo que permitirá que los programas públicos se ejecuten de manera articulada y se eviten efectos contradictorios (Santana y Graf, 2017).

Un cambio de comportamiento institucional en este sentido permitirá abordar de mejor manera los tres grandes obstáculos que enfrentamos para lograr un desarrollo más sustentable: pobreza e inequidad, pérdida de la biodiversidad y cambio climático. Estos tres obstáculos representan



amenazas actuales y reales para mantener condiciones adecuadas de vida para las generaciones futuras. Los tres son problemas globales, vigentes en la agenda internacional y que requieren la colaboración de los tres órdenes de gobierno y la sociedad civil organizada para encararlos simultáneamente, pues son problemas interrelacionados.

En la búsqueda de un Jalisco más sustentable, debe recordarse el contexto global del desarrollo sostenible, y es ahí donde destaca la Agenda 2030²⁰ como un instrumento de construcción de esta visión, aterrizada en objetivos muy claros sobre temas clave. Los ODS están interrelacionados y con frecuencia la clave del éxito de uno involucrará las cuestiones vinculadas con otro.

El bienestar futuro de nuestra sociedad depende irreductiblemente del capital natural que sostiene todos los ciclos biogeoquímicos esenciales para el sostén de la vida. La pérdida de la biodiversidad y de la provisión de servicios ecosistémicos compromete dramáticamente la posibilidad de sustentar un desarrollo basado en una economía y una sociedad más justa y equitativa. El acceso universal al agua y energía limpias y de bajo costo son fundamentales en la producción de alimentos y bienes de consumo; sin embargo, esta producción debe realizarse de manera responsable, disminuyendo al máximo los desechos, asegurando una economía más circular; los problemas de contaminación de agua y aire que enfrentamos en la actualidad representan un gran pasivo que afecta principalmente a la salud, especialmente de las poblaciones más pobres. Por otra parte, el cambio climático es, sin lugar a dudas, la mayor amenaza global que enfrentamos como sociedad, por ello contribuir como estado y país en la reducción global de los gases de efecto invernadero es una responsabilidad inaplazable; sin embargo, es fundamental diseñar e implementar políticas públicas que permitan una mayor resiliencia de la sociedad, la economía y los ecosistemas ante este fenómeno que, a todas luces, tiende a agravarse. Nuestra aspiración en la construcción de ciudades y comunidades más sustentables depende también de nuestra

²⁰ En la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, que se llevó a cabo en 2015, los países miembros de la ONU aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que incluye un conjunto de 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS) para poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático (ONU, 2018). “Los ODS son mecanismos apropiados que permitirán a la población y a sus dirigentes de forma conjunta, participar en la búsqueda de consensos sociales y disminuir las brechas”, según Amina J. Mohammed, vicesecretaria general de las Naciones Unidas.



capacidad para disminuir las enormes desigualdades sociales que no sólo se ven reflejadas en la enorme disparidad de los ingresos de las personas, sino también en el impacto diferenciado que los problemas ambientales tienen sobre las poblaciones más pobres y vulnerables.

Los tres obstáculos para la sustentabilidad del desarrollo deben ser enfrentados de forma simultánea. Las políticas públicas que harán frente al contexto actual deben atender y resolver estos obstáculos de una forma transversal y a distintas escalas. Para su exitosa implementación se requerirá la revisión, retroalimentación y actualización del marco legal e institucional del desarrollo y la gestión ambiental, misma que deberá estar construida a partir de la integración de todas las visiones. Es indispensable que todas las políticas sectoriales establezcan indicadores dirigidos a reducir la inequidad y la pérdida del capital natural, así como a contribuir a la mitigación y adaptación al cambio climático.

Políticas públicas y ejes estratégicos

Las políticas públicas en torno a la sustentabilidad de Jalisco deben abordarse desde los enfoques del desarrollo rural sustentable –incluyendo la protección de los ecosistemas y la conservación de la biodiversidad, la provisión de los servicios ambientales y la sustentabilidad en las actividades productivas basadas en el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales–; la gestión integral del agua –desde la gestión integral del territorio con visión de cuencas y el uso eficiente del recurso hídrico–; y la sustentabilidad urbana –en temas como planeación y diseño urbano, control de la contaminación del aire, movilidad incluyente, y gestión integral de residuos–. Las propuestas específicas de los enfoques mencionados se exponen en los siguientes apartados.

Desarrollo rural sustentable

El campo de Jalisco enfrenta grandes retos, pero también tiene enormes áreas de oportunidad para avanzar en la sustentabilidad del desarrollo rural. Si bien la expansión agropecuaria ha sido un motor del deterioro ambiental, éste pue-



de gestionarse de tal manera que permita, además de mantener el liderazgo nacional en la producción de alimentos, asegurar la conservación del capital natural. Para lograr una gestión integral y sustentable del territorio, será necesario construir una relación más solidaria y justa entre las ciudades y el medio rural, creando las condiciones necesarias para la inclusión y el desarrollo de quienes lo habitan. Asimismo, es fundamental la creación de capacidades locales de los esquemas de asociación de municipios que permita la transversalidad de los programas públicos, la colaboración intergubernamental y la participación ciudadana, bajo un esquema de gobernanza colaborativa a nivel regional.

Biodiversidad y servicios ambientales

Para lograr la efectiva protección de los ecosistemas, la provisión de los servicios ambientales y la conservación de la biodiversidad, se propone: implementar la estrategia estatal de biodiversidad y fortalecer el sistema estatal de áreas naturales protegidas; desarrollar instrumentos financieros y proyectos estratégicos para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad, el manejo de las áreas naturales protegidas, corredores biológicos y la provisión de servicios ambientales; desarrollar programas para que las comunidades que habitan en áreas prioritarias para la conservación de la biodiversidad puedan obtener beneficios de estos ecosistemas en condiciones de sustentabilidad; fortalecer las acciones de prevención y control de incendios forestales; y promover acciones de reforestación y de restauración productiva de áreas perturbadas. Para la articulación de estas políticas e instrumentos se propone diseñar e implementar los proyectos estratégicos Corredor Biológico de la Costa de Jalisco y Corredor Biocultural Wixárika.

Sustentabilidad en las actividades productivas

Para la sustentabilidad en las actividades productivas se considera necesario: promover un desarrollo rural bajo en emisiones –especialmente en el sector ganadero–, a través de los sistemas agroecológicos, agroforestales y silvopastoriles; impulsar la certificación de unidades de producción sustentable; impulsar el manejo forestal comunitario y la operación de



las unidades de manejo para la conservación de la vida silvestre (UMA); promover el desarrollo de tecnologías innovadoras en los procesos de producción; impulsar el uso racional de los plaguicidas y fertilizantes químicos e impulsar la producción de biofertilizantes; impulsar la innovación tecnológica y el emprendimiento social para la sustentabilidad en el campo; crear un programa de uso y generación de energías renovables y ecotecnias en el medio rural, y de eficiencia energética e hídrica en la producción agropecuaria; y crear programas y fortalecimiento de capacidades para el manejo adecuado de residuos, agua y energía en el medio rural.

Además, para lograr el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, se plantea: diseñar e implementar un programa estatal de desarrollo forestal sustentable; implementar la Estrategia de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de bosques (REDD+); diseñar e implementar el Programa Estatal de Ganadería Sustentable; identificar los problemas ambientales en escala regional, priorizar su atención y plantear las alternativas o soluciones de la misma forma; actualizar los instrumentos de ordenamiento ecológico territorial en todos los niveles y fortalecer su implementación.

Gestión integral del agua y las cuencas

El agua está en el epicentro del desarrollo sostenible y es fundamental para el desarrollo socioeconómico, la energía y la producción de alimentos, los ecosistemas saludables y para la supervivencia misma de los seres humanos. El agua también forma parte primordial de la adaptación al cambio climático, y es el vínculo crucial entre la sociedad y la naturaleza (ONU, 2018). Es un recurso vulnerable en el contexto del cambio climático, la expansión urbana y la expansión agropecuaria, por ello se requieren políticas públicas con una visión a largo plazo, que promuevan la gestión del agua de forma integral a partir de esquemas de gobernanza ambiental a la escala de cuencas. Trabajar en materia de uso eficiente y saneamiento será clave, a la vez que se avanza en conservación de ecosistemas y ordenamiento ecológico del territorio, lo que también rendirá sus frutos en materia de calidad y cantidad de agua disponible.

Para lograr la implementación de una visión con enfoque de cuenca en la gestión integral del agua se propone: elaborar programas en materia de gestión de recursos hídricos y del territorio en escalas regionales, con



un enfoque de cuencas; conservar nuestros bosques y áreas naturales, e impulsar la creación de áreas de protección hidrológica en zonas prioritarias para la recarga de acuíferos; fortalecer los sistemas de monitoreo y medición que permitan el diagnóstico real de la situación y la adecuada toma de decisiones; partir de un diagnóstico integral y actualizado, que considere los estudios, mediciones y proyecciones necesarias para establecer una nueva línea base respecto a la situación hídrica de la entidad; crear un modelo de gobernanza para la gestión del agua, utilizando como plataformas de coordinación operativa de las acciones a las asociaciones de municipios existentes, las cuales fueron creadas con un enfoque territorial de cuenca, que abona a la disminución de la conflictividad y mejora la gobernabilidad en la gestión integral del agua; e impulsar la aplicación de incentivos y desincentivos reglamentarios, económicos, fiscales y penales en torno a la gestión del agua.

De manera específica, la vitalidad económica, social y ambiental de las ciudades depende de una planeación y gestión integral del agua en sus diferentes dimensiones de manejo del agua pluvial, abastecimiento de agua potable y saneamiento de aguas residuales. Se requiere además: garantizar la seguridad hídrica bajo los principios de solidaridad, reciprocidad y responsabilidad compartida; recuperar espacios clave para la gestión del agua, como cauces, zonas federales y áreas verdes; construir capacidades institucionales en los organismos vinculados con la gestión del agua y propiciando la integración de equipos multidisciplinarios; fortalecer la prevención de daños y la atención ante desastres naturales hidrometeorológicos; y generar proyectos estratégicos para la gestión integral del agua en sitios prioritarios, como la restauración del Río Santiago.

El recurso hídrico debe utilizarse de forma eficiente, para lo que se requiere: fortalecer y mejorar la operación de la infraestructura de abastecimiento y saneamiento existente, para mejorar su calidad y eficiencia; desarrollar la infraestructura adicional requerida para el saneamiento de las aguas residuales; promover el aprovechamiento de agua pluvial y la reutilización del agua tratada; promover el uso eficiente del agua en las actividades productivas; impulsar un esquema de pago de derechos que incentive la eficiencia en el uso del agua y desincentive su contaminación; y facilitar la creación y el fortalecimiento de organismos operadores del agua en la entidad, para brindar autonomía a la gestión del agua, mejorar la recaudación y posibilitar su sustentabilidad financiera.



Además, para darle un uso más sustentable al agua, se propone: impulsar la construcción de infraestructura verde en las ciudades, que facilite la conducción, el aprovechamiento y la recarga del agua pluvial; impulsar el establecimiento de créditos de bajo costo para la instalación de ecotecnologías para el uso eficiente de agua en hogares y negocios²¹; y generar una nueva cultura del agua que priorice el ahorro y el buen uso.

Sustentabilidad urbana

A nivel mundial, hay ejes clave en la agenda urbana que son aplicables a la realidad de la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG) y algunas de las ciudades intermedias de Jalisco, por ejemplo: la integralidad de las políticas de desarrollo urbano, en contraste con la acostumbrada sectorización.²² Para lo anterior, se requiere construir nuevos paradigmas de gestión de la ciudad que la orienten hacia la resiliencia y la sustentabilidad, para ello debemos buscar avanzar hacia ciudades más compactas, mejor conectadas, incluyentes e integradas (Klepp, 2016, citando a Elkin Velásquez de ONU-Habitat), y así potencializar las oportunidades sociales, económicas y ambientales de la región.

Un crecimiento ordenado de las ciudades requiere marcos regulatorios que acompañen al proceso de planificación²³ (ONU-Habitat, 2018), su revisión y retroalimentación puede considerarse un área de oportunidad como un espacio de encuentro entre la visión de los ciudadanos locales y los expertos.

Para lograr ciudades con la planeación urbana adecuada, se propone: generar políticas integrales de desarrollo urbano (vivienda, movilidad, seguridad, medio ambiente, etcétera); fortalecer la planeación y ordenamiento del crecimiento urbano, así como los organismos metropolitanos,

²¹ Estos proyectos reactivan la economía y generan empleos de plomeros, electricistas y trabajadores del ramo de la construcción (Santana y Graf, 2017).

²² Por ejemplo, que no haya políticas de vivienda aisladas de la política de desarrollo integral de la ciudad que tendría que incluir, más allá de la vivienda, otros temas relacionados con la movilidad, la seguridad y el medioambiente (Klepp, 2016, citando a Elkin Velásquez de ONU-Habitat).

²³ Se requiere una autoridad de carácter asociativo que de manera colegiada regule el uso de suelo, que es la raíz de la destructiva expansión urbana. Hacer esto no requiere reformar el artículo 115° constitucional, sólo debe existir voluntad política municipal y una ciudadanía que presione de forma efectiva (Santana y Graf, 2017).



otorgándoles atribuciones de autorización de uso del suelo urbano con visión integral y de largo plazo;²⁴ garantizar la transversalidad de la sustentabilidad y la resiliencia en las políticas públicas de las ciudades; priorizar la provisión de los servicios básicos en todas las ciudades bajo esquemas de planeación urbana integral; mejorar el análisis y la implementación de resultados del proceso de evaluación de impacto ambiental de los proyectos, favoreciendo esquemas de evaluación ambiental estratégica; y utilizar en el diseño de las políticas y los programas estratégicos, mecanismos específicos para consultar a la ciudadanía a través de plataformas que permitan a la sociedad opinar e incidir en la agenda de sustentabilidad urbana.

En materia de diseño urbano, deberá buscarse: avanzar hacia ciudades más compactas, mejor conectadas, incluyentes e integradas; promover la recuperación de espacios públicos y fortalecimiento de los existentes; generar planes de densificación para la adaptación al crecimiento previsto, incluyendo la rehabilitación de áreas, la redensificación urbana, el desarrollo de suelo abandonado, etcétera; impulsar la economía urbana a través de oferta de trabajo en materia de innovación; promover la protección del capital natural y de los sistemas ecológicos que a nivel periurbano sustentan la ZMG e implementar un esquema de incentivos, compensaciones y regulación que permita la consolidación de un anillo natural y agroecológico en las periferia de la ZMG.

Atmósfera, movilidad y gestión integral de residuos

Para realizar una mejor gestión de la calidad del aire se propone: desarrollar un programa integral de gestión de la calidad del aire para el Jalisco y uno específico para la ZMG; mejorar la disponibilidad, transparencia y

²⁴ Una autoridad metropolitana de uso del suelo podría diseñar e implementar mecanismos fiscales, con créditos, subsidios, incentivos, multas y compensaciones a los municipios que fomenten el crecimiento intra-urbano y limiten el crecimiento periurbano. Su objetivo sería desincentivar la especulación intra-urbana y peri-urbana para fomentar la construcción de vivienda intra-urbana en esquemas de usos mixtos intensivos y la creación de áreas verdes. Además, esta agencia promovería actividades de compra/expropiación y consolidación de terrenos intra-urbanos para insertarlos en el mercado de vivienda con costos accesibles, así como “permutas” de los terrenos intra-urbanos con terrenos periurbanos, para que los terrenos periféricos se incorporen a un anillo de paisaje rural/natural protegido (Santana y Graf, 2017).



confiabilidad de la información sobre la calidad del aire y emisiones a la atmósfera; aumentar y automatizar las estaciones de monitoreo atmosférico; fortalecer los esquemas de inspección y vigilancia de emisiones de fuentes fijas e industriales; fomentar el uso y la instalación de mejores tecnologías en procesos industriales, quema de combustibles y el control de emisiones; actualizar y mejorar el Plan de Contingencias Atmosféricas de la ZMG; y mejorar y ampliar los esquemas de comunicación a la población sobre la calidad del aire en tiempo real y su importancia.

En temas de movilidad, mucho ayudaría a las ciudades del estado: impulsar el mejoramiento y expansión del transporte público, así como su integración en un sistema unificado; promover la movilidad no motorizada; y favorecer infraestructura y proyectos orientados al peatón, el ciclista y el transporte público. Además, algunas medidas ayudarán de manera simultánea a mejorar la calidad del aire, como son: mejorar la inspección a las emisiones vehiculares, así como el mantenimiento a los vehículos que circulan en el estado; implementar un programa de verificación vehicular que esté orientado al cumplimiento y no a la recaudación; y promover la renovación e incorporación de vehículos eléctricos en la flota vehicular privada y de uso intensivo.

El manejo de los residuos sería favorecido con medidas como: reducir la venta, comercialización y consumo de materiales de corta vida útil y larga degradación; implementar un programa barrial de separación y comercialización de residuos sólidos urbanos en la ZMG y ciudades medias, vinculándolo a la creación de emprendimientos sociales; crear y fortalecer mercados de reciclaje y reutilización que en lo posible favorezcan a grupos vulnerables; replicar el proyecto de “puntos limpios” en todo el Estado; e incluir en los proyectos de educación ambiental y fortalecimiento de capacidades de sectores productivos, contenido relacionado con las 3 R: reducir, reusar y reciclar. Además, se recomienda: aumentar la cantidad de centros autorizados de acopio de RME; garantizar que el 100% de los residuos recolectados sean manejados en cumplimiento con la normatividad aplicable; llegar a cero tiraderos de residuos a cielo abierto, fomentar su saneamiento y clausura, así como la de sitios abandonados y rellenos en desuso; e impulsar un proyecto piloto de generación de energía a partir de residuos.



Bibliografía

- KLEPP, C. (2016). Una ciudad más resiliente es aquella más compacta, conectada e incluyente. *Comercio y Justicia*. Recuperado de <https://comercioyjusticia.info/blog/profesionales/una-ciudad-mas-resiliente-es-aquella-mas-compacta-conectada-e-incluyente/>
- ONU-Habitat (2017). *Guadalajara Metropolitana, prosperidad urbana: oportunidades y propuestas*. México.
- SANTANA, E., y Graf, S. (2017). Sustentabilidad: el discurso vacío. En H. Aguilar *et al.* (eds.), *¿Y ahora qué? México ante el 2018* (pp. 343-353). México: Penguin Random House/Nexos/UdeG.



Propuestas poblacionales: sistema de bienestar generacional y Jalisco Santuario

Alejandro Canales Cerón

Edith Gutiérrez Vázquez

Patricia Noemí Vargas Becerra

El diagnóstico permitió la definición de doce campos sociodemográficos de vulnerabilidad social vinculados a tres procesos de cambio poblacional, a partir de las cuales podemos definir dos áreas que deberían ser prioritarias para el diseño de programas y políticas de acción e intervención en materia demográfica. Estas son las cohortes juveniles y las migraciones.

Uno de los criterios para la selección de estas dos áreas proviene del horizonte temporal planteado en la visión del mismo proyecto Jalisco a futuro, que propone un marco de acción para el periodo 2018-2030.

Las cohortes juveniles

La primera área se refiere a las cuantiosas cohortes juveniles, que deben ser foco de atención prioritaria precisamente desde ahora y hasta el año 2030, momento en el cual se plantea el punto de inflexión en la transición de una sociedad joven a una sociedad adulta.

La causa estructural del este volumen sin precedente de cohortes juveniles es el cambio demográfico experimentado por la población de Jalisco en décadas anteriores, y que repercute actualmente en la forma que adopta la estructura etaria, consecuencia del descenso de la mortalidad, especialmente en edades infantiles, y al retardo en el tiempo del descenso de la fecundidad. La combinación de ambas tendencias propició que por algunas décadas se incrementara sobremanera la natalidad en el estado y, por tanto, la conformación de amplios volúmenes de nacimientos que hoy



forman estas cohortes juveniles. Las proyecciones demográficas permiten vislumbrar que este fenómeno estará presente esta década y la siguiente. Esta situación excepcional de la transición demográfica genera fuertes presiones principalmente sobre el sistema educativo y el mercado de trabajo.

Estos jóvenes están en una fase del ciclo de vida, que será determinante para su trayectoria en etapas posteriores, cuando accedan a la vida adulta. Por lo mismo, lo que suceda hoy con estas generaciones de jóvenes será determinante para lo que pase en las siguientes décadas con ellos y con la sociedad jalisciense en general.

Frente a esta situación, nuestra propuesta es sustentar toda acción y programa en un enfoque de derechos y bienestar de la población. En esta lógica, el objetivo general sería entonces: garantizar el bienestar generacional, específicamente de estas cohortes cuantiosas de población joven.

Para ello, proponemos como programa de acción básico, la creación de un sistema jalisciense de bienestar generacional. Este sistema parte de la base de que el financiamiento del bienestar debe partir de una visión y enfoque diferentes y heterodoxos en la definición de los presupuestos y asignación de recursos a los programas sociales y económicos. El criterio que debe gobernar esta nueva forma de asignación de recursos es la lógica de presupuestos generacionales, esto implica que se asignen y destinen los recursos y presupuestos con base en las necesidades y demandas de cada generación.

Esta lógica debe primar por sobre los criterios de asignación sectoriales de los recursos. Los presupuestos deben seguir la lógica de configuración de los problemas sociales, y no la forma de estructuración burocrática e institucional de los aparatos del Estado. En nuestro caso, por ejemplo, la identificación de la problemática a partir de la composición etaria de la población, y cómo ello define problemas y demandas diferencias para cada cohorte, es lo que debe primar al momento de la asignación presupuestal. Por ejemplo, en el caso de las cohortes juveniles, sus grandes volúmenes de población requieren enfrentar sus demandas y necesidades con igualmente cuantiosos volúmenes de recursos, los cuales podrían, ahora así, administrarse por los distintos sectores y aparatos burocráticos del Estado, pero ello bajo la lógica primaria que dicta la identificación del problema social: las cohortes juveniles.



En este sentido, identificamos dos grandes áreas de acción, y que requieren replantear la estructura y asignación presupuestal generacional: educación y trabajo.

Educación

En estos ámbitos se requiere definir políticas, programar acciones y diseñar instrumentos de acción e intervención que atiendan las carencias en materia educativa que afectan directamente a los jóvenes. No es sólo más educación, sino educación pertinente y de calidad. Se requiere ampliar las opciones educativas en dos planos: por un lado, ampliar la cobertura del sistema escolar de educación media y superior, reduciendo el rezago y la deserción escolar que actualmente llega a niveles que no se pueden aceptar en una sociedad democrática. No es sólo más cupos sino también variedad de opciones para la formación técnico-profesional de los jóvenes.

Lo que está en juego no es sólo la formación y sobrevivencia inmediata de estos jóvenes, sino su horizonte de vida, su ciclo vital que se juega en lo que puedan acumular y formar en estas etapas tempranas de su vida como seres independientes.

Asimismo, no es sólo más educación, sino pertinente a las nuevas formas que asume la sociedad, los mercados laborales, y las economías en esta era de la información y globalización. No basta con más educación, hace falta la calidad necesaria para posicionar a estas generaciones en la economía global de la actualidad. Es formación para el futuro y este viene con intensas exigencias de información, conocimiento y reflexividad.

Esto requiere, por tanto, no sólo la construcción de más infraestructura escolar, sino dotar a esa nueva infraestructura de los métodos de enseñanza-aprendizaje que permitan alcanzar esos logros y faciliten a los jóvenes adquirir las habilidades y competencias mínimas y necesarias para enfrentar el mundo que viene, no el mundo que se va. Esto implica reconfigurar el sistema escolar desde sus mismas bases epistémicas. Se trata de un sistema escolar que sea capaz de dotar de sentido a los horizontes de vida de los jóvenes, y dotarlos a ellos de las herramientas de conocimiento, información y reflexividad necesarias para ello.



Trabajo

Otro de los temas centrales para el logro del bienestar de las poblaciones de jóvenes es el acceso a opciones laborales mínimamente dignas. Ante las opciones de trabajo precario que abundan en la actualidad, la alternativa del crimen organizado, las drogas, el ocio, se vuelven totalmente atractivas. Este es el costo de que las generaciones juveniles no vislumbren horizontes de vida más allá de lo inmediato, por un lado, porque no hay opciones laborales que le permitan una visión de ese tipo, y por otro porque la misma juventud no ha recibido la formación educativa y laboral que le permita construir sus propios horizontes de vida.

En las actuales condiciones económicas y estructurales que enfrenta el país, el trabajo ha dejado de ser un mecanismo de cohesión e integración a la sociedad, pues sus formas altamente flexibles, precarizadas y con altos niveles de vulnerabilidad no permiten ni siquiera obtener los recursos necesarios para la sobrevivencia inmediata, menos aún para construir un futuro y asegurar un envejecimiento en condiciones de seguridad económica y social.

En este sentido, los presupuestos generacionales deben contemplar como prioritarios políticas y programas de empleo con criterios generacionales, orientados a estos jóvenes de hoy y a los que se incorporarán a los mercados laborales en un futuro próximo. Podría considerarse la creación, por ejemplo, de un programa laboral jalisciense de cuidadores, enfocado a trabajadores jóvenes para el cuidado de adultos mayores.

Conceptos como trabajo decente, propuesto por la OIT, que garantice los derechos laborales de los jóvenes, remuneraciones dignas, seguridad en salud frente a riesgos laborales, capacidad para generar fondos para su posterior retiro y otros aspectos semejantes deben de ser pilares fundamentales en los programas y proyectos futuros de empleo. Esto implica una política que acabe con las formas de trabajo precario, como la informalidad, el *outsourcing* y otros modos de precarización laboral.

Por otro lado, la perspectiva generacional implica considerar en primer lugar que las condiciones de inserción laboral de los jóvenes pueden ser determinantes para sus opciones de vida y trabajo cuando lleguen a la vida adulta. Los jóvenes de hoy serán los adultos de mañana, por ello si no se garantizan sus derechos desde ahora, estaremos construyendo una sociedad de excluidos, precarios y vulnerables, sin posibilidad de construir una ciudadanía social ni política.



Migraciones: Proyecto Jalisco Santuario

La segunda área prioritaria se refiere a las problemáticas asociadas a las migraciones. En esta área habíamos definido tres tipos de dinámicas a tomar en cuenta: la emigración, el retorno y la migración en tránsito.

Considerando los volúmenes de población involucrada, sus dinámicas, y sobre todo el tipo de situación que enfrenta cada uno de estos componentes, consideramos que la prioridad actualmente está en la migración en tránsito, esto es, en aquellos migrantes centroamericanos así como de los estados del sur de México, que en su travesía hacia los Estados Unidos, transitan cotidianamente por Jalisco y el área metropolitana de Guadalajara, ya que se han convertido en un paso obligado ante los riesgos que implican las rutas por el Golfo de México y el centro del país. Sin embargo, ello no garantiza que en su paso por Jalisco estén exentos de riesgos, vulneraciones y violaciones a sus derechos elementales.

Como señalamos en el diagnóstico, la migración en tránsito por México presenta altos grados de vulnerabilidad y precariedad frente a su misma situación muchas veces irregular e indocumentada, lo que les dificulta y a veces imposibilita el acceso a diversas instituciones públicas y sociales que les puedan dar protección social, política y seguridad pública. Nos referimos no sólo a cuestiones de seguridad personal frente al crimen organizado, sino también el casi nulo acceso a sistema de salud y de protección.

Los migrantes en tránsito son sujetos a quienes se les vulneran sus más elementales derechos, en primer lugar, su derecho a la vida, y su derecho a la libre movilidad; junto con ello, se les vulneran sus derechos básicos de salud, protección, asesoría legal y jurídica.

Junto a factores estructurales que desencadenan los flujos migratorios, hay causas específicas que determinan las condiciones de sus desplazamientos y tránsito por México; en primer lugar, la ausencia de una política pública que ponga en primer lugar de atención el respeto de los derechos de estos migrantes, pues política actual a nivel nacional y estatal está enfocada en controlar y reducir los flujos y no tanto en las condiciones de los sujetos involucrados y sus derechos cotidianamente vulnerados. Se prioriza el control del número y del flujo, más que las necesidades y requerimientos de las personas involucradas.



El primer derecho que el Estado debiera reconocer, y sobre el cual debiera fundarse la política al respecto, es el de la libre movilidad de las personas. Es preciso entender que los migrantes en tránsito no son ni un peligro ni una amenaza para México sino, por el contrario, sujetos de derechos quienes debieran ser garantizados mínimamente por el Estado mexicano.

Frente a esto, proponemos que el estado de Jalisco adopte una política proactiva y explícita hacia los migrantes en tránsito. Para ello, consideramos que el estado debiera constituirse en el primer estado santuario de México de modo que ofrezca total protección y respeto a los derechos humanos y sociales de los migrantes en tránsito, así como de los que retornan a México.

El concepto de estado santuario se retoma de la experiencia de Estados Unidos y Canadá de protección a minorías sociales y étnicas. En el caso concreto de Jalisco, el objetivo sería que, como entidad político-administrativa, reconozca abierta y explícitamente los derechos de todo migrante de transitar por su territorio; que durante el tiempo que permanezcan en esta entidad se comprometa a resguardar a los migrantes de la persecución no sólo de autoridades migratorias federales, sino también y fundamentalmente de la acción del crimen organizado, bandas criminales y mafias vinculadas a la trata de personas.

Asimismo, habrá que asegurar que en todo momento y ante toda situación, el migrante cuente con el respaldo del Estado para su seguridad personal, así como frente a problemas de salud, alimentación, vivienda y refugio, por el tiempo que permanezcan en esta entidad. Que independientemente de su estatus de residencia legal, se les reconozcan sus derechos fundamentales, proporcionándoles información sobre sus derechos, y asegurando su derecho de tránsito mediante documentos oficiales expedidos por el mismo estado de Jalisco. Con base en estos documentos, garantizar que los migrantes puedan acceder a toda la red de atención ciudadana, en materia de salud, protección civil y otras. Además, se propone dar apoyo y protección a la red organizaciones de la sociedad civil que actualmente prestan servicios y apoyo a los migrantes en tránsito.

Finalmente, es necesario identificar la red de ciudades y localidades por donde transitan los migrantes, para formar una red de centros de atención a estas personas durante se travesía por el estado.



5

Gobierno eficiente y política democrática

Hacia la construcción de un sentido
de responsabilidad pública y democrática
basada en la eficacia y calidad
de la gestión gubernamental



Programa de innovación y fortalecimiento gubernamental

Antonio Sánchez Bernal

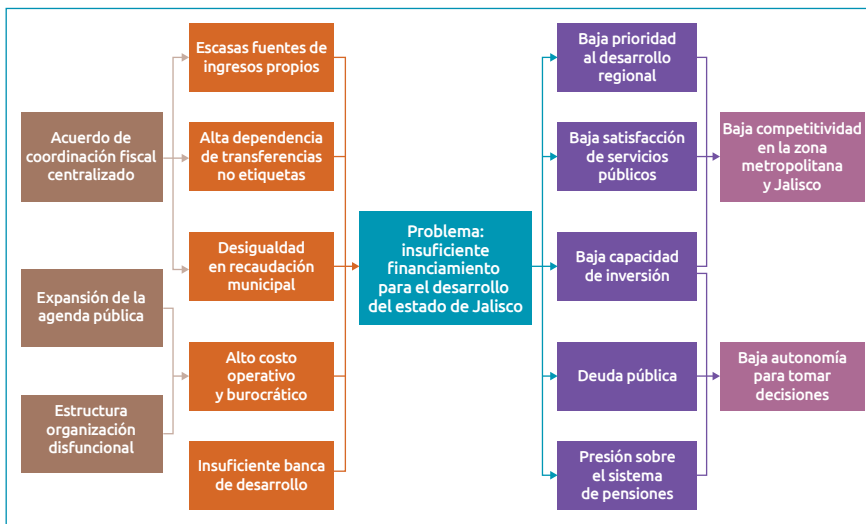
Jarumy Rosas Arellano

El problema principal de gestión y administración pública en Jalisco es el insuficiente financiamiento para impulsar el desarrollo. Dicho problema es causa principal de un acuerdo fiscal centralizado en ingresos y descentralizado en gasto, lo que genera una alta dependencia de las transferencias condicionadas y no condicionadas. La descentralización del gasto sin responsabilidad fiscal genera que la tasa de gasto sea mayor a la de ingreso, déficit que se cubre con deuda pública que no es productiva. Además, se presenta alto costo burocrático y pereza en la captación de ingresos propios. En los gobiernos municipales se identifican los mismos fenómenos, exceptuando el tema de la recaudación propia (predial) en el que los municipios metropolitanos muestran un mejor comportamiento que los municipios urbanos y rurales. Otras tres causas del insuficiente financiamiento para el desarrollo son la expansión de la agenda pública sin control, que se ve reflejada en pulverización presupuestal, una estructura organizacional disfuncional y una banca de desarrollo con restricciones.

Los efectos del problema se reflejan en baja capacidad de inversión, baja satisfacción de los ciudadanos de los servicios públicos, escasa prioridad al desarrollo regional y pérdida de competitividad de la ZMG y de toda la entidad. Dentro de las administraciones estatal y municipales se recurre a deuda pública improductiva y existen presiones sobre el sistema de pensiones. En suma, la característica principal de este problema es que no permite que los gobiernos estatal y municipales del estado tengan bajo su control la toma de decisiones sobre los principales proyectos de inversión que definen el rumbo del desarrollo de Jalisco.

Relaciones causales identificadas

A través de los resultados presentados en este trabajo es posible visualizar el problema estratégico, así como sus causas y consecuencias, como se presenta a continuación.



Gráfica 5.1. Relaciones causales identificadas en el área de administración y gestión pública

Fuente: Elaboración propia.

1. Innovación organizacional para la construcción de capacidades gubernamentales

Objetivo general

Lograr la eficiencia presupuestal y organizacional del gobierno estatal, así como de los gobiernos municipales metropolitanos para fortalecer las capacidades gubernamentales y la inversión pública.



Actores involucrados

Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (Sepaf), oficiales mayores de gobiernos municipales metropolitanos e investigadores expertos en el tema.

Acciones estratégicas

La intervención consiste en las siguientes acciones estratégicas:

- ♦ Diagnóstico de la estructura organizacional, funcional y relacional de los gobiernos estatales y municipales metropolitanos. En el caso del gobierno estatal con énfasis en las secretarías de salud y educación, así como de aquellas secretarías que generan la pulverización del presupuesto y que serían objeto de fusión. Se necesita así mismo realizar reingeniería en municipios metropolitanos. En esta acción se definirán los objetivos del cambio organizacional para la innovación y construcción de capacidades.
- ♦ Definición de escenarios de cambio. En esta acción se definen dos o máximo tres escenarios de cambio posibles donde se visualizan los efectos de la transformación organizacional, sus motores de cambio y los obstáculos.
- ♦ Definición de proyectos claves para el cambio organizacional en el gobierno estatal y metropolitanos.
- ♦ Instrumentación del servicio civil de carrera en Jalisco.
- ♦ Implementación de los cambios organizacionales.

Proceso de implementación

Las primeras tres acciones se podrían realizar en el corto plazo (2018-2021) específicamente en tres años, la cuarta acción que consiste en el servicio civil de carrera se llevaría a cabo en el mediano plazo (2018-2024). Por último, la instrumentación de los cambios organizacionales se puede consolidar en el largo plazo (2018-2030).



Impactos esperados

Reducir el costo operativo del gobierno del estado y municipios metropolitanos para liberar recursos que puedan redirigirse a inversión pública que contribuya a generar los bienes y servicios públicos locales necesarios para el desarrollo. Adicionalmente se espera construir capacidades gubernamentales en los gobiernos estatales y municipales para que operen con mayor eficiencia y generen mayor incidencia en la calidad de vida de los habitantes de Jalisco.

Recomendaciones generales

La revisión de la estructura organizacional de los gobiernos estatal y municipales mejoraría el funcionamiento y capacidad gubernamental en la entidad. Además, se recomienda profundizar en el sistema de monitoreo y evaluación (MIDE y EVALUA) de todos los programas que instrumenta el gobierno del estado, para que permanezcan los que realmente tienen impacto en los problemas públicos atendidos. Esta acción sin duda reduciría el gasto ineficiente.

2. Construcción de una agenda pública focal para Jalisco

Objetivo general

Definir los temas públicos estratégicos que serán objeto de intervención por parte de los gobiernos del estado y los municipios en el largo plazo.

Actores involucrados

Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas (Sepaf), organismos de los sectores productivos y sociales, así como investigadores expertos en el tema.



Acciones estratégicas

Esta propuesta consta de las siguientes acciones:

- ♦ Sistematización de las agendas de las distintas organizaciones gubernamentales y de los sectores de Jalisco.
- ♦ Construcción de un diálogo participativo gobiernos-sociedad para la construcción de una agenda pública que identifique máximo tres objetivos para el desarrollo de Jalisco en las próximas tres décadas.
- ♦ Definir el plan estatal de desarrollo 2018-2024 a partir de la agenda y los respectivos planes de desarrollo de los gobiernos metropolitanos.
- ♦ Definir el andamiaje de gobernabilidad, institucional y financiero para que los objetivos sean factibles en el largo plazo.

Proceso de implementación

Las tres primeras acciones se deben realizar en los primeros seis meses, es decir en el corto plazo (2018-2021), mientras que la cuarta acción se debe instrumentar en el mediano plazo (2018-2024).

Impactos esperados

Menor pulverización del presupuesto y mayor impacto de los gobiernos estatales y municipales en los objetivos de desarrollo de largo plazo.

Recomendaciones generales

Abandonar la visión de planeación holística que intenta atender todos los problemas sociales y atender una planeación focal que permite concentrarse en dos o tres problemas claves para la entidad.



3. Impulso de una agenda legislativa sobre la reforma al sistema fiscal de coordinación mexicano

Objetivo general

Impulsar el diseño de un sistema fiscal en México que fortalezca las finanzas de los gobiernos subnacionales y con corresponsabilidad fiscal para los tres órdenes de gobierno.

Actores involucrados

Congreso estatal, diputados federales y senadores, gobernador.

Acciones estratégicas

- ♦ Construir una propuesta de reforma de sistema fiscal mexicano y gestionarla en el Senado.
- ♦ Redefinir los instrumentos de ingresos propios (impuestos) sustentado en la agenda de desarrollo de largo plazo y en un nuevo marco fiscal.

Proceso de implementación

La primera acción se puede realizar en el corto plazo (2018-2021) y la segunda en el mediano y largo plazo.

Impactos esperados

Mayores recursos propios de los gobiernos estatales y municipales para financiar el desarrollo de Jalisco.

Recomendaciones generales

Es importante que la propuesta tenga el respaldo de la mayoría de actores políticos de Jalisco.



Democracia para el desarrollo: una propuesta de intervención pública

Héctor Raúl Solís Gadea

El problema central del sistema político y de gobierno en Jalisco es la insuficiencia del Estado de derecho, que se manifiesta en la incapacidad de las instituciones para hacer cumplir la ley, en la inoperancia de legislaciones y reglamentos y en la inadecuación o inexistencia de reglas que acoten, incentiven o sancionen, según el caso, las conductas de los actores políticos, los funcionarios y los ciudadanos.

Otro problema, derivado hasta cierto punto del anterior, pero que también tiene su propia génesis, es la inexistencia de instituciones y políticas públicas que permitan a los ciudadanos ejercer sus capacidades y derechos como vigilantes del correcto desempeño de los gobernantes. Es cierto que los ciudadanos, sobre todo los que se organizan mediante instancias de la sociedad civil, han sido los protagonistas de los avances políticos en la entidad; a ellos se deben muchos de los atributos que permiten decir que en Jalisco impera una democracia electoral y de partidos. Sin embargo, los ciudadanos no han podido ir más allá y construir una democracia que garantice el control civil de las acciones de los gobiernos y tampoco que propicie actuaciones virtuosas por parte de políticos y funcionarios.

La causa eficiente de esta situación –la insuficiencia del Estado de derecho y de los mecanismos institucionales para el control civil de los comportamientos del gobierno– es la existencia de una democracia trunca, insuficiente, que no procura condiciones adecuadas para el ejercicio de una ciudadanía plena, con recursos cognoscitivos, capacidades cívicas, facultades de organización y acción, así como acceso a recursos legales, de manera que pueda generar un capital político constituido por fuera –y a pesar– del sistema político como tal, es decir, consolidar un poder social que opere desde los márgenes de la democracia de partidos y abra la posibilidad de formas más profundas de su ejercicio.

En consecuencia, la construcción de un horizonte de cambios positivos para Jalisco, de aquí a 2030, supone el diseño y la implementación de una política pública orientada a los siguientes propósitos:

- ♦ La realización de un conjunto de reformas políticas que favorezcan una mayor representatividad del sistema de gobierno y de representación institucional de los intereses generales de los ciudadanos. Esto incluye reformas que propicien mejores equilibrios y contrapesos entre los poderes públicos cuya naturaleza exige su mutua independencia, así como una mayor y más clara democracia al interior de los partidos y las organizaciones políticas.
- ♦ La revisión de las leyes, reglamentos y mecanismos institucionales diseñados para dar mayor capacidad a los ciudadanos para incentivar o castigar las conductas de gobiernos, congresos y autoridades constituidas –incluidos los partidos políticos– que incumplan lo dispuesto por el Estado de derecho y también que, sin hacer esto último, dejan de considerar el interés público como máxima orientadora de sus desempeños.

Lo anterior incluye culminar el proceso legal e institucional para establecer un sistema autónomo para combatir la corrupción y la impunidad en todos los órdenes de la vida política, así como para favorecer una rendición de cuentas que incluya el acceso a la información pública, el conocimiento de las razones para la toma de decisiones y el diseño de políticas y programas públicos, así como también las sanciones aplicables a los casos en que los desempeños sean ineficaces, incoherentes o ilegales.

- ♦ La puesta en marcha de una política de comunicación pública de orden general orientada a la creación de una ciudadanía más activa, mejor informada, más participativa y con habilidades para intervenir en los debates públicos, de manera que los jaliscienses puedan comprender con mayor claridad el contenido de sus intereses colectivos y articular con mayor eficacia sus demandas públicas frente al gobierno y la clase política. En este mismo orden de ideas, se impone la necesidad de construir una democracia con demócratas, o sea, la generalización, entre gobernantes y ciudadanos comunes, de actitudes y valores, costumbres y modales, respetuosos de los derechos y dispuestos a observar lo que dictan las leyes porque comprenden que su sentido, en última instancia, es favorecer el bien público, la justicia legal y social, y el desarrollo armónico de la sociedad.

Autores

Adrián Acosta Silva

Sociólogo por la Universidad de Guadalajara (UdeG), maestro en Ciencias Sociales y doctor en Investigación en Ciencias Sociales con Especialización en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO México). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II. Profesor e investigador de tiempo completo en la UdeG; actualmente, coordinador académico de la Unidad de Política Educativa en el Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo de la UdeG.

Líneas de investigación: el análisis de políticas públicas, el cambio político y las relaciones entre gobierno, gobernabilidad y gobernanza. Autor y coautor de once libros y varios artículos y ensayos publicados en revistas científicas especializadas. Autor del libro *Príncipes, burócratas y gerentes. El gobierno de las universidades públicas en México* (ANUIES/UDUAL, 2010). Coordinador y coautor del libro *La arquitectura del poliedro. Itinerarios universitarios, equidad y movilidad ocupacional en México* (UdeG, 2014) y de *Conocer para gestionar. Una propuesta de sistema institucional de seguimiento de estudiantes, egresados y empleadores* (UdeG, 2018), así como coordinador académico del proyecto de actualización *Jalisco a futuro 2018-2030. Construyendo el porvenir*.

Carlos Barba Solano

Licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México, maestro en Ciencias-Sociología por la Universidad de Wisconsin y doctor en Ciencias Sociales por la UdeG y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

Profesor e investigador en la UdeG y excoordinador del doctorado en Ciencias Sociales de esa universidad. Miembro del SNI, nivel III, y del Comité Científico CROP 2017-2018 y CROP-Fellow para el periodo 2014-2018. Miembro de Comité Externo de El Colegio de Michoacán. Codirector de la revista *Espiral: Estudios de Estado y Sociedad* (Índice de Revistas Científicas Mexicanas del Conacyt). Miembro y excoordinador del Grupo de Pobreza y Política Social de CLACSO. Profesor invitado y conferencista en instituciones académicas en México, América Latina y Europa. Consultor en temas de protección social, invitado por varias agencias internacionales: CROP, EUROsociAL, Protección Social Francesa y CEPAL.

Principales campos de investigación: una perspectiva comparativa sobre política social, sistemas de protección social, regímenes de bienestar, desigualdad y pobreza en América Latina y México. Responsable de una extensa producción académica: artículos en revistas nacionales e internacionales arbitradas, capítulos de libros arbitrados, autoría, coautoría o edición de libros científicos.

Alejandro I. Canales

Profesor e investigador de la UdeG. Áreas de especialización: migración internacional, sociología de la población y población y territorio. Actualmente, a cargo de los proyectos “Nuevo escenario migratorio México-Estados Unidos” (UdeG), y “Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica” (CEPAL-OIM). Libros más recientes: *Debates contemporáneos sobre migración internacional* (2016), *Aconcagua, la Comarca* (CIEM Aconcagua, 2016), *E Pur Si Muove. Elementos para una teoría de las migraciones en el capitalismo global* (2015).

Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y del SNI, nivel III. Participante en estancias de investigación en la Universidad Autónoma de Barcelona, la Universidad de Alicante y la Universidad de Chile.

Alfredo de Jesús Celis de la Rosa

Médico cirujano y partero, maestro en Salud Pública y doctor en Epidemiología por la UdeG. Profesor e investigador en el Departamento de Salud Pública del Centro Universitario de Ciencias de la Salud (CUCS) de la UdeG. Profesor de Bioestadística en la Maestría en Salud Pública y el Doctorado en Ciencias de la Salud Pública del CUCS de la UdeG. Miembro del SNI, nivel II. Actualmente, director de la División de Disciplinas para el Desarrollo, Promoción y Preservación de la Salud.

Adrián de León Arias

Economista por la UdeG, maestro en Economía y Política Internacional por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y doctor en Economía por la Universidad de Notre Dame (en Indiana), Estados Unidos. Profesor e investigador de la UdeG y miembro del SNI, nivel II. Recientemente reconocido como Senior Research Scholar por la University of Columbia de Nueva York.

Investigador en el área del desarrollo económico regional. Participante en la obra *Jalisco desde la Revolución* y editor de *Jalisco y el Occidente de México*. Ha colaborado en el capítulo de economía *Jalisco a futuro* en sus tres actualizaciones. Uno de sus proyectos más destacados: su participación en el programa de investigación conjunta Conacyt-Universidad de Texas con el trabajo “Influencers and institutions: understanding technological start ups firms in Jalisco”.

Claudia Díaz Pérez

Profesora e investigadora del Departamento de Producción Económica de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) unidad Xochimilco. Académica en la UdeG entre 1988 y 2013. Con experiencia como profesora visitante en el Centro de Investigación en Política de Ciencia y Tecnología en Vancouver, Canadá, en la UAM Cuajimalpa y en la Universidad de Kyung Hee en Corea del Sur. Algunas de sus líneas de investigación: el análisis de las políticas de ciencia, tecnología e innovación y la gestión del conocimiento. Sus últimas publicaciones: *Vancouver's fuel cell cluster: new opportunities or a genteel decline?* (2018), así como *Inventors' mobility in Mexico in the context of globalization*, publicado en la revista *Scientometrics* (2018). Actualmente, colaboradora en las maestrías en Políticas Públicas y en Economía, Gestión y Políticas de la Innovación de la UAM Xochimilco.

Diego Escobar González

Músico, especialista en evaluación y uso de la evidencia en política social. Actualmente, servidor público en el Gobierno del Estado de Jalisco. Con un grado en Filosofía y Ciencias Sociales y una maestría en Filosofía y Políticas Públicas en la London School of Economics and Political Science. Colaborador en investigaciones y proyectos de intervención sociocultural con ONU-Habitat, la UdeG, la Secretaría de Desarrollo e Integración Social (Sedis) del Estado de Jalisco, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), Giving Evidence y el Evidence for Policy and Practice Information and Co-ordinating Centre (EPPI-Centre) en Londres, Reino Unido.

Sergio Graf Montero

Profesor e investigador del Centro Universitario de Tonalá (CUT) de la UdeG. Egresado de la Facultad de Agronomía con especialidad en Bosques por la UdeG, maestro en Desarrollo Rural por la Universidad de Montpellier (Francia) y doctor en Ciudad, Territorio y Sustentabilidad

por el Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño (CUAAD) de la UdeG. Con experiencia como director de la Reserva de la Biósfera de la Sierra de Manantlán de la UdeG y coordinador general de producción y productividad de la Comisión Nacional Forestal. Actualmente, director del Instituto de Energías Renovables del CUT. Ganador del Premio Nacional al Mérito Ecológico en 2018.

Marcos Pablo Moloeznik

Profesor e investigador del Departamento de Estudios Políticos en el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la UdeG. Miembro del SNI, nivel II, y profesor con perfil deseable de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Profesor huésped de las Universidades de Colonia y Libre de Berlín, Alemania; Nacional de Rosario, Buenos Aires y El Salvador, Argentina; Alcalá, España; Miami y San Diego, Estados Unidos; Leiden, Holanda; y Varsovia, Polonia, así como del Colegio Interamericano de Defensa, Washington, D.C., del Centro de Estudios Superiores Navales (Cesnav) de México, del Colegio de la Defensa Nacional de Honduras y del Instituto Internacional de Derecho Humanitario (IIDH) de Italia. Acreedor del Premio William J. Perry a la Excelencia en Educación en Seguridad y Defensa en la categoría individual, William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies, National Defense University (NDU), Washington, D.C.

Eduardo Navarro Meza

Maestro en Ciencias Sociales por la FLACSO México, con una especialización en Sociología de la Educación Superior por la UAM. Líneas de investigación: educación y políticas públicas, configuraciones locales y análisis institucional de la educación superior y desarrollo, y regulación de la educación superior privada en México. Actualmente, jefe de Análisis de Políticas y Programas en la Dirección General de Directrices para la Mejora de la Educación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).

Raúl Padilla López

Licenciado en Historia por la UdeG, con especializaciones en universidades de Estados Unidos y Europa. Rector general de la UdeG en el periodo 1989-1995, etapa de importantes adecuaciones a la normatividad universitaria. Con experiencia como diputado en el Congreso de Jalisco, donde impulsó para su aprobación las Leyes de Fomento a la Cultura y de Fomento a la Ciencia y la Tecnología del Estado de Jalisco. Fundador y presidente de la Feria Internacional del Libro de Guadalajara (FIL), así como de la Feria del Libro en Español de Los Ángeles (LéALA). En la actualidad, presidente de la Fundación Universidad de Guadalajara, del Patronato del Festival Internacional de Cine en Guadalajara y de la University of Guadalajara Foundation; asimismo, coordinador general de la Cátedra Latinoamericana Julio Cortázar. Acreedor de numerosos premios y reconocimientos tanto nacionales como internacionales durante su larga trayectoria. Autor de diversos ensayos y artículos sobre temas educativos, políticos y culturales, publicados en diferentes medios editoriales del país.

César Augusto Ricardi Morgavi

Licenciado en Sociología por la Universidad de la República (Udelar) en Uruguay, máster en Investigación en Sociología por la Universidad de Barcelona y doctor en Ciencias Sociales por la UdeG. Principales líneas de investigación: desigualdad social, regímenes de bienestar social y políticas sociales, regímenes de movilidad social y educativa en Europa y América Latina, desarrollo, estratificación social y estructura de clases sociales. Recientemente, corresponsable del proyecto “Diagnóstico en torno a los problemas públicos que afectan a las organizaciones productivas integradas por mujeres del medio rural en el estado de Jalisco” (Secretaría de Planeación, Administración y Finanzas de Jalisco, 2018) y colaborador en la publicación conjunta *Pensar la región desde las ciencias sociales* (2018) coordinada por Jaime Preciado Coronado y Juan Manuel Durán Juárez.

Jarumy Rosas Arellano

Doctora en Ciencias Económico Administrativas con especialidad en Políticas Públicas, miembro del SNI, nivel I, y profesora del Departamento de Estudios Regionales-INESER. Líneas de investigación y la producción de artículos especializados, relacionados con los gobiernos municipales, la política social y la evaluación de política pública. Miembro y ex tesorera de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM). Profesora de licenciatura y miembro de la planta de profesores del Doctorado en Políticas Públicas y Desarrollo de la UdeG. Con amplia experiencia en proyectos de consultoría en materia de gobiernos locales.

Antonio Sánchez Bernal

Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Regional, miembro del SNI, nivel I. Especializado en finanzas públicas municipales, instituciones y desarrollo municipal. Con experiencia como docente y conferencista en México, Estados Unidos, España, Ecuador, Chile, Perú y Bolivia en el campo del desarrollo municipal y local. Autor de un amplio número de libros y artículos especializados en temas de desarrollo municipal.

Expresidente de la Academia Jalisciense de Ciencias. Anteriormente, coordinador del doctorado en Ciencias Económico Administrativas del CUCEA durante el periodo 2010-2013. Expresidente de la IGLOM y jefe del Departamento de Estudios Regionales-INESER de la UdeG.

Eduardo Santana Castellón

Profesor investigador del Departamento de Ecología y Recursos Naturales del Centro Universitario de la Costa Sur de la UdeG y coordinador general del Museo de Ciencias Ambientales del Centro Cultural Universitario. Profesor en programas doctorales y de maestría sobre manejo de recursos naturales, y en el doctorado Ciudad, Territorio y Sustentabilidad de la UdeG. Con experiencia como profesor y orador invitado en más de cincuenta universidades, institutos o agencias de gestión de recursos natura-

les en Europa, Asia, Latinoamérica y el Caribe. Ha realizado diagnósticos sobre la problemática del desarrollo sustentable urbano y la conservación de biodiversidad en México y Cuba para las organizaciones ONU-Habitat, Conabio, World Wildlife Fund, el Gobierno del Estado de Jalisco y el consorcio Partners in Flight. Con amplia trayectoria como participante en más de veinte nuevos programas o instituciones académicas y de conservación, y en la defensa de los derechos de las comunidades indígenas náhuatl y wixaritari en México. Acreedor de forma individual y colectiva de más de cincuenta premios, becas y distinciones de organizaciones sociales, profesionales y académicas a nivel comunitario, estatal, nacional e internacional. Con experiencia como director de más treinta tesis de licenciatura y posgrado, y como participante en más de ciento treinta publicaciones que incluyen 28 en revistas arbitradas, 60 libros o capítulos de forma impresa o en línea, y 43 artículos y columnas de opinión para el público en general.

Héctor Raúl Solís Gadea

Profesor e investigador del Departamento de Sociología de la UdeG Licenciado y maestro en Sociología por la UdeG, y maestro y doctor en Sociología por la New School for Social Research en Nueva York. Con experiencia como *fellow* del Programa Especial de Estudios Urbanos y Regionales (SPURS) del Departamento de Planeación del Massachusetts Institute of Technology (2002-2003).

Líneas de investigación: la teoría política y social contemporánea, el sistema político mexicano y jalisciense y el pensamiento de Max Weber. Autor de diversos artículos y ensayos publicados en diversas revistas y diarios especializados. Coordinador de la enciclopedia *Jalisco en el mundo contemporáneo* y del libro *Por una democracia con significado*. Participante en la coordinación académica del estudio *Jalisco a futuro. Construyendo el porvenir 1999-2025*. Director del Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo de 1999 a 2001. Con experiencia como coordinador general académico de la UdeG y miembro del SNI. Actualmente, rector del CUCSH de la UdeG y columnista semanal del periódico *Milenio Jalisco*.

Patricia Noemí Vargas Becerra

Profesora e investigadora y jefe del Departamento de Ciencias de la Salud del Centro Universitario de los Altos de la UdeG. Egresada de la carrera de Medicina en la UdeG, de la Maestría en Demografía y el Doctorado en Estudios de Población en El Colegio de México, así como de una especialidad en Geodemografía en la Universidad Charles de Praga. Con experiencia como presidente de la Sociedad Mexicana de Demografía y consultora nacional e internacional sobre temas de población, salud y migración del Consejo Nacional de Población, del Banco Mundial y del Fondo de Población de las Naciones Unidas. Ámbito de investigación: población, desarrollo y salud, áreas en las que ha escrito diversos libros y artículos.

Guillermo Raúl Zepeda Lecuona

Profesor e investigador de El Colegio de Jalisco; coordinador de la línea de investigación sobre Estado de derecho, seguridad y justicia en la misma institución. Miembro del SNI y director fundador de Jurimetría Iniciativas para el Estado de Derecho. Doctor en Derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, maestro en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México y abogado por la UdeG. Especialista en temas sobre desarrollo institucional, reforma judicial, seguridad ciudadana y justicia penal. Premio Nacional de Derecho y Economía 1999. Autor de diez libros y más de cuarenta ensayos publicados como capítulos de libros, monografías y artículos en revistas especializadas.

Coordinación editorial

Iliana Ávalos González

Coordinación de producción

Sol Ortega Ruelas

Cuidado editorial

Mariana Hernández

Juan Felipe Cobián

Diseño y diagramación

J. Daniel Zamorano Hernández

Diseño de gráficas y mapas

Pablo Ontiveros

Paola E. Vázquez Murillo

Jalisco a futuro 2018-2030.

Constuyendo el porvenir. Vol. II. Propuestas

se terminó de imprimir en marzo de 2019
en los talleres de Pandora Impresores S.A. de C.V.
Caña 3657, La Nogalera 44470 Guadalajara, Jalisco.

Jalisco a futuro 2018-2030

Construyendo el porvenir

Jalisco a futuro es un proyecto de valoración de los obstáculos para el desarrollo de la entidad, que ha contribuido a identificar problemas sociales críticos desde una perspectiva de gestión y política pública.

Hoy es indispensable este nuevo ejercicio que convoca a intelectuales, académicos, instituciones y ciudadanos conocedores de la situación económica, social, política y cultural de Jalisco, para avanzar en la creación de agendas y proyectos. El resultado del esfuerzo es una propuesta de acción pública organizada en cinco ejes y nueve propuestas estratégicas para el desarrollo sustentable, democrático y equitativo de Jalisco.

En este segundo volumen se plantean quince proyectos prioritarios para los próximos doce años, que reúnen tres características básicas: actúan sobre las causas de los problemas públicos, son factibles en su implementación y pueden producir resultados de alto impacto para el mejoramiento de la vida de los jaliscienses.



Prosperidad
y bienestar



Cohesión social
para el desarrollo



Seguridad pública
y justicia penal



Sustentabilidad,
población
y territorio



Gobierno
eficiente y política
democrática



CENTRO DE ESTUDIOS
ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO



EDITORIAL
**UNIVERSIDAD
DE GUADALAJARA**

